



## Sono trascorsi oltre 20 anni dalla riforma delle pensioni

di Raffaele Bruni

Sono passati oltre 20 anni da quando il legislatore ha posto mano per la prima volta ad una legge organica di regolamentazione e inquadramento della previdenza complementare. Il Decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993 faceva parte di un pacchetto di riforme pensionistiche realizzate dall'allora Governo Amato per stabilizzare l'intero comparto in modo da garantire un tenuta di lungo periodo del sistema. In base al disegno riformatore la previdenza complementare era destinata a erogare trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziali (art. 1) andando a soddisfare la quota di reddito non più coperta a seguito della revisione del pilastro pensionistico obbligatorio.

Il passaggio da un modello fondato sulla sola previdenza pubblica ad un sistema misto nel quale il reddito dell'anziano è composto da una pluralità di rendite (pubbliche e private) non è stato messo in discussione dai successivi interventi di riforma che semmai hanno ulteriormente [...]

[Continua a pag 2]

## Riforma della Pubblica Amministrazione

di Claudio Palmisciano

In questi giorni molti cittadini italiani stanno facendo i conti con due appuntamenti particolarmente importanti per il loro vivere quotidiano, nelle rispettive comunità, per l'aspettaiva di riuscire ad ottenere dalla pubblica amministrazione quei servizi indispensabili per potere poi esercitare i propri diritti in maniera sufficientemente tranquilla. Si tratta da una parte della presentazione del Modello ISEE e dall'altra della presentazione della dichiarazione dei redditi 2015, relativa ai redditi dell'anno 2014.

Il primo, il Modello ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), è lo [...]

[Continua a pag 5]

## Ben-essere in Agenzia?

di Renato Nibbio

Ci asteniamo, volutamente, in questo numero dal trattare diffusamente il tema dell'Agenzia per le ispezioni del lavoro, limitandoci a pubblicare un primo interessante contributo del collega Matteo Ariano.

La nostra scelta redazionale è dettata, in primo luogo, dalla necessità di chiudere il numero prima del 20 marzo, data nella quale l'attivo unitario dei delegati sindacali di Fp-Cgil Cisl-Fp e Uil-Pa di Inps Inail e Ministero del Lavoro ha indetto un'assemblea nazionale per presentare una proposta alternativa a quella dell'esecutivo.

Proposta che, allo stato, conosciamo solo a grandi linee ed alla quale contiamo di dare la giusta rilevanza nel prossimo [...]

[Continua a pag 8]

## Sommario:

### Riforma delle pensioni 20 anni dopo

Raffaele Bruni  
[Pag. 2]

### Riforma della Pubblica amministrazione- Ancora annunci

Claudio Palmisciano  
[Pag. 5]

### Ben-essere in Agenzia?

Renato Nibbio  
[Pag. 8]

### Agenzia Unica Ispettiva: possibile coniugare risparmio ed efficienza

Matteo Ariano  
[Pag. 10]

### L'omessa e l'infedele registrazione sul Libro Unico del Lavoro

Giuseppe Cantisano e Luigi Oppedisano  
[Pag. 12]

### Il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali

Samantha Minutolo  
[Pag. 16]

### La Conciliazione nel procedimento ispettivo

Rosalba Lombardo  
[Pag. 19]

### Le dichiarazioni rese al funzionario ispettivo: l'efficacia probatoria in giudizio secondo la Cassazione

Silvana Massaro  
[Pag. 20]

### Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)

Katia Elisabetta Provenzano  
[Pag. 24]

### Ancora sull'indennità di maternità per le libere professioniste: ulteriori assunti giurisprudenziali e di prassi

Isabella Spanò  
[Pag. 28]

### Hanno collaborato a questo numero

[Pag. 31]



## Sono trascorsi oltre 20 anni dalla riforma delle pensioni

Sono passati oltre 20 anni da quando il legislatore ha posto mano per la prima volta ad una legge organica di regolamentazione e inquadramento della previdenza complementare. Il Decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993 faceva parte di un pacchetto di riforme pensionistiche realizzate dall'allora Governo Amato per stabilizzare l'intero comparto in modo da garantire un tenuta di lungo periodo del sistema. In base al disegno riformatore la previdenza complementare era destinata a erogare trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziali (art. 1) andando a soddisfare la quota di reddito non più coperta a seguito della revisione del pilastro pensionistico obbligatorio.

Il passaggio da un modello fondato sulla sola previdenza pubblica ad un sistema misto nel quale il reddito dell'anziano è composto da una pluralità di rendite (pubbliche e private) non è stato messo in discussione dai successivi interventi di riforma che semmai hanno ulteriormente precisato il nuovo assetto del welfare pensionistico.

La situazione in cui ci ritroviamo oggi è però ben diversa da quella che il legislatore si era immaginato riordinando l'intera materia sul finire del XX secolo. Il numero di aderenti alle forme previdenziali complementari è ancora lontano da aver raggiunto una copertura universale e questo contrasta con il fatto che la riforma delle pensioni abbia riguardato l'intero corpo del mercato del lavoro: dipendenti e autonomi, pubblici e privati. Se è vero che la riforma Amato è ufficialmente partita il 1 gennaio 1993 essa riguarda, seppure pro quota, tutti i lavoratori che al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme avevano maturato un anzianità contributiva inferiore a 15 anni. Conseguentemente le nuove norme si applicano a tutti i lavoratori entrati sul mercato del lavoro a partire dal 1978, cioè la stragrande maggioranza dell'attuale forza lavoro. La platea dei destinatari non è cambiata neppure con la successiva riforma Dini che a partire dal gennaio 1996 ha ricompreso tutti i lavoratori con meno di 18 anni di anzianità di contribuzione, cioè la stessa platea di riferimento della legge precedente.

L'esigenza di un vero disegno riformatore che ridisegnasse la pensione del XXI secolo era chiaro alle Parti sociali e al Governo che avevano sancito questo obiettivo nell'accordo siglato nel maggio del 1995 in vista della riforma dell'agosto dello stesso anno (Legge n. 335): Nel preambolo dell'accordo si può leggere che il tema dell'intesa riguarda una 'Riforma dell'intero sistema previdenziale sia nella componente obbligatoria che complementare'. Con questa affermazione si sancisce che la pensione degli italiani è composta da due parti: una pubblica a carattere obbligatorio e gestita secondo il meccanismo della ripartizione ed una complementare, privata e volontaria, basata sul meccanismo della contribuzione definita e gestita a capitalizzazione individuale. In altri termini questa affermazione può anche essere formulata derivandone la sua obbligata conseguenza: "se la previdenza in Italia è composta da due parti, quella obbligatoria e quella complementare, nel caso in cui un lavoratore si trovi senza una copertura integrativa l'importo della sua pensione risulterà per definizione inferiore a quella programmata e, nella stragrande maggioranza dei casi, risulterà insufficiente a garantire un reddito adeguato per gli anni del ritiro dal lavoro."

## Nel nuovo sistema pensionistico la previdenza complementare è parte costitutiva del welfare degli italiani

L'assetto pensionistico è ormai ben definito al punto da non lasciare spazio ad alcuna interpretazione diversa. Non c'è quindi dubbio alcuno che la previdenza complementare non possa più essere interpretata come un puro benefit aggiuntivo che alcuni lavoratori possono scegliere di costruirsi ma debba essere concepita come parte costitutiva del sistema di welfare degli italiani.

Ma quali sono i numeri delle adesioni secondo le statistiche prodotte dalla Covip, l'autorità di vigilanza preposta al mercato dei fondi pensione? Secondo gli ultimi dati riferiti al dicembre 2014 gli aderenti ai fondi pensione sono 2.605.179 (fondi nuovi 1.950.552 e preesistenti 654.627) a cui si aggiungono i sottoscrittori dei piani assicurativi (2.134.038) e dei fondi pensione aperti (984.584).

I dati ci dicono il livello delle adesioni si è fermato su valori decisamente inferiori rispetto alle attese e alla portata

generale delle norme che stanno a fondamento del ruolo della previdenza complementare. Il confronto con il dato della forza lavoro fornito dall'Istat - 25,6 milioni di lavoratori - attesta questa sproporzione. Siamo quindi di fronte a una vera e propria voragine nel sistema previdenziale italiano. Il dato è ancora più grave quando si esaminano gli stessi dati con una maggiore profondità analitica: secondo la Covip le donne rappresentano solo il 38,2% degli aderenti alle forme previdenziali, mentre i giovani con meno di 35 anni il 17,2%.

Non c'è dubbio che c'è molto da preoccuparsi. La scopertura previdenziale è destinata in prospettiva a creare un esercito di anziani con risorse reddituali inferiori a quelle di cui disponevano i pensionati delle generazioni precedenti ingrossando la fascia grigia dei cittadini che si trovano in una situazione di precarietà economica.

Il welfare universalistico nato nel secolo scorso era riuscito ad ottenere un grande risultato sociale: per la prima volta nella storia, grazie alle pensioni, la condizione dell'anziano non era più necessariamente associata alla povertà. Il rischio che corriamo è quello di che i cambiamenti sociali abbinati a una drastica riduzione del reddito disponibile riportino in dietro le lancette dell'orologio.

## La previdenza complementare: regole diverse che richiedono comportamenti adeguati

Per comprendere appieno la portata di questi cambiamenti potenziali bisogna tra l'altro avere ben presente le regole di funzionamento della previdenza complementare. Essa si fonda sul meccanismo della contribuzione definita a capitalizzazione che a sua volta implica una dipendenza dell'importo della prestazione pensionistica da tre fattori: quanto è stato versato come contribuzione, quanto ha reso il capitale versato (investimenti delle risorse accumulate), per quanto tempo il capitale è rimasto nella forma previdenziale.

Vorrei soffermarmi sull'ultimo punto: il fattore tempo. E' abbastanza evidente che in un sistema a contribuzione definita a capitalizzazione individuale ogni versamento viene incrementato nel tempo dagli interessi maturati. Se dopo il primo periodo di versamento ottengo un interesse sul capitale versato, già nel secondo periodo il montante cresce non solo per effetto di questa voce, ma anche per effetto degli interessi maturati sugli interessi ottenuti nel periodo precedente. Siamo cioè di fronte a una sorta di effetto valanga grazie al quale il sassolino rotolando nel tempo trascina con sé sempre più altri sassolini. Mille euro capitalizzati al 3% per 10 anni producono un montante di 1304,7, (superiore al 30% di quanto è stato versato) ma dopo 35 anni il capitale è cresciuto a 2,731,9 (superiore al 170%). Si può quindi comprendere come nel meccanismo a capitalizzazione il fattore tempo sia essenziale per la formazione della futura rendita pensionistica che è direttamente commisurata a quanto accumulato.

Questo fattore costituisce una novità determinante nella tradizionale cultura previdenziale del nostro paese. Nel regime previgente il tempo era in qualche modo ininfluente. È vero che gli anni di contribuzione costituivano parte integrante del calcolo della pensione ma nel vecchio sistema retributivo ogni anno di versamenti "pesava" in modo uguale sul valore finale: la pensione era pari al 2% moltiplicato per il numero di anni lavorati e per la retribuzione di riferimento.

Nella previdenza complementare, invece, non tutti gli anni sono uguali: anzi i più preziosi ai fini della determinazione della prestazione pensionistica sono proprio i primi anni dell'attività lavorativa, cioè quelli più lontani dal momento del percepimento della prestazione. In aggiunta sappiamo che la pensione pubblica contributiva opera secondo lo stesso algoritmo di calcolo.

La conseguenza di quanto detto è molto semplice: non solo la mancata adesione o il rinvio del momento di adesione alla previdenza complementare riduce l'importo della pensione futura ma bisogna essere consapevoli che risulta molto difficile recuperare i mancati versamenti. Se si rimanda l'adesione, per ricevere lo stesso importo che si sarebbe ottenuto iniziando per tempo a versare non solo si dovranno recuperare i contributi mancanti, ma anche integrare il cumulo degli interessi che sarebbero maturati negli anni di non versamento. Come si può ben immaginare questa impresa risulta non percorribile per la maggior parte dei lavoratori italiani.



## Correggere i disequilibri

Per questa ragione sono così preoccupato del futuro. La riforma, come abbiamo visto data dal 1993. Da allora si accumulano gli effetti delle nuove pensioni, nella gran parte dei casi ridimensionate nei loro importi a seguito dell'applicazione delle nuove regole, dall'altra la maggioranza dei lavoratori non ha provveduto ad integrare le proprie dotazioni pensionistiche. Il peggio è che non è più possibile correggere quanto è avvenuto in questi anni, salvo interventi straordinari la cui portata non è oggi immaginabile.

Nel 2007 era stata avviata un'operazione straordinaria, introducendo una finestra di adesione forzosa giocata sul meccanismo del cosiddetto silenzio assenso. In pratica è stato definito un periodo di 6 mesi entro il quale il lavoratore avrebbe dovuto eventualmente esprimere esplicitamente la propria rinuncia all'adesione terminata senza la quale il lavoratore si sarebbe trovato automaticamente iscritto alla forma complementare di propria competenza. Il primo semestre del 2007 ha coinciso con un grande sforzo comunicativo che ha portato alla crescita degli aderenti. Concluso quel semestre virtuoso l'attenzione sulla previdenza complementare è decisamente calato e così parallelamente il numero dei nuovi iscritti.

Il risultato è che di previdenza complementare si parla sempre meno anche se questo silenzio non appare giustificato: nulla è cambiato nell'architettura previdenziale. È vero che da allora si è entrati nella più lunga crisi economica i cui effetti non si sono ancora esauriti. L'attenzione di molti in questi anni si è concentrata sul lavoro inteso come posto di lavoro ed è noto che in questi momenti manca la serenità per pensare al futuro.

## Cosa fare

Se questo atteggiamento è giustificabile sul piano individuale non può però essere assunto in modo coerente dal legislatore sociale che non può rinunciare a programmare il futuro della sicurezza sociale per i propri cittadini.

Non vorrei apparire eccessivamente allarmista nel prefigurare un rischio potenziale sul futuro previdenziale di gran parte dei cittadini di questo paese, ma la realtà crudamente ci pone davanti agli occhi questa prospettiva. Non essendo in alcun modo ipotizzabile un ritorno al passato, né nel senso del ritorno alla configurazione pre riforma, né tantomeno ad un ritorno endemico della povertà tra gli anziani si rende oltremodo necessario riportare al centro della discussione sociale e culturali i temi previdenziali.

In primo luogo deve essere ipotizzato un immenso investimento comunicativo per far conoscere ai più il nuovo quadro previdenziale e soprattutto per rendere comprensibili i meccanismi di funzionamento del nuovo sistema. Molti di noi avanti con gli anni hanno conosciuto negli anni della scuola la ormai mitica giornata del risparmio. Nel mio ricordo rappresenta uno degli esempi virtuosi utilizzati per promuovere un valore che è al contempo sociale ed economico, indispensabile per la crescita del paese. Da tempo si discute invece della famosa busta arancione, cioè di un'informativa promossa dall'Inps sulla reale posizione previdenziale di ogni iscritto. Non se ne è fatto fino ad ora nulla eppure bastava semplicemente riferirsi con attenzione alla legge 335 del 1995 e soprattutto applicarla: l'articolo 1 comma 6 recita, infatti "Ad ogni assicurato è inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa".

In secondo luogo sarebbe necessario promuovere una normativa straordinaria di sostegno alla promozione della previdenza complementare e all'adesione ai fondi pensione sulla scorta di quella messa in campo nel 2007. Questa volta, però, la norma non può eludere due punti essenziali. Il primo riguarda il tema di come recuperare in parte il mancato versamento di chi non ha ancora aderito ad una forma previdenziale. Il secondo di più vasta portata riguarda il settore pubblico: ai lavoratori pubblici si applicano in toto le norme delle riforme della pensione pubblica obbligatoria, ma è proprio in questo settore che le adesioni ai fondi pensione sono percentualmente più contenute.

In terzo luogo sarebbe necessario un impegno a rispettare una moratoria sugli interventi modificativi delle condizioni operative di funzionamento della previdenza complementare. Anche l'ultimo intervento normativo che ha stabilito un innalzamento della tassazione sui rendimenti conseguiti dai fondi pensione, al di là di ogni considerazione sui fabbisogni di entrata tributaria, lancia un segnale molto negativo ai potenziali aderenti. L'incertezza sul trattamento fiscale futuro delle forme previdenziali costituisce senza dubbio, nel caso di uno strumento di risparmio di lungo periodo, un potente deterrente all'adesione.

In ogni caso appare del tutto evidente come al di là delle misure che devono essere messe urgentemente in campo per correggere i buchi del sistema previdenziale non sia ipotizzabile immaginare una stabilità di lungo periodo nel sistema senza una ripresa del lavoro. Per sua natura, infatti, nessun sistema di welfare può prescindere dal lavoro. Questo vale maggiormente nel caso di un sistema pensionistico; non è possibile immaginare una sua tenuta di lungo periodo, sia esso pubblico o privato, a ripartizione o a capitalizzazione, al di fuori di una crescita dell'occupazione e del reddito disponibile degli individui e delle famiglie. ■



**Raffaele Bruni**

Bruni, Marino & C srl

Via Torino 51

20123 Milano

Tel: 02/72093031-4419

Fax: 02/89015884

[www.clubprevidenza.it](http://www.clubprevidenza.it)

[www.clubprevidenza.it](http://www.clubprevidenza.it)

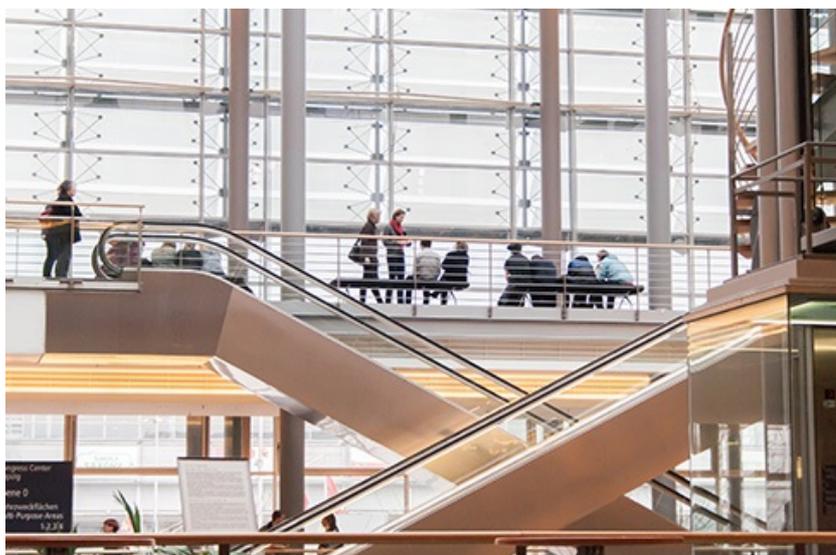
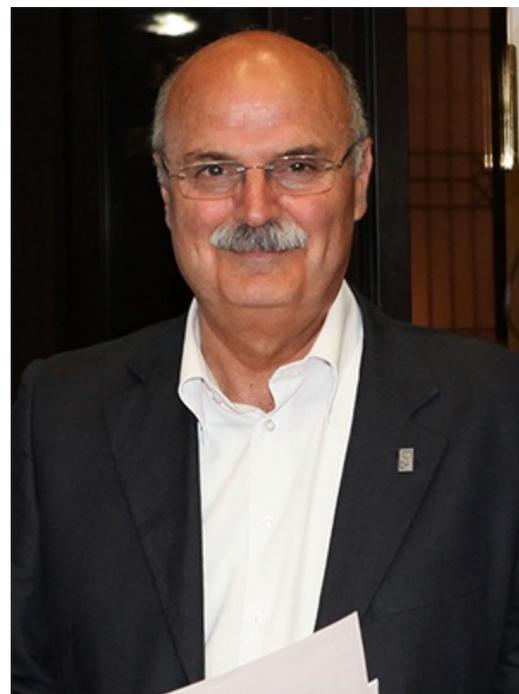
# Riforma della Pubblica amministrazione - Ancora annunci

di Claudio Palmisciano [\*]

In questi giorni molti cittadini italiani stanno facendo i conti con due appuntamenti particolarmente importanti per il loro vivere quotidiano. Si tratta da una parte della presentazione del Modello ISEE e dall'altra della presentazione della dichiarazione dei redditi 2015, relativa ai redditi dell'anno 2014. Naturalmente l'aspettativa dovrebbe essere quella di riuscire ad ottenere dalla pubblica amministrazione quei servizi indispensabili per poter esercitare i propri diritti in maniera sufficientemente tranquilla.

Il primo, il **Modello ISEE** (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di chi richiede prestazioni sociali agevolate o l'accesso a condizioni agevolate ai servizi di pubblica utilità. Per ottenere il Modello ISEE, il cittadino deve fornire tutte le informazioni necessarie per una valutazione economica del proprio nucleo familiare attraverso la presentazione della DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) che è una dichiarazione attraverso la quale ci si assume la responsabilità, anche penale, di quanto dichiarato.

Le regole per la presentazione della dichiarazione di responsabilità sono state recentemente cambiate dal Governo per rispondere ad esigenze di maggiore trasparenza e correttezza soprattutto per il fatto che la procedura pregressa consentiva l'aggiramento degli obiettivi posti dalla norma istitutiva e perché frequenti erano gli abusi nell'ottenimento indebito di prestazioni sociali agevolate. La nuova procedura, inoltre, ha introdotto nuovi criteri di valutazione del calcolo della situazione reddituale, atti a garantire maggiore equità nella determinazione dell'Indicatore economico familiare. Insomma obiettivi senz'altro giusti che vanno incontro alle esigenze di coloro che maggiormente sopportano situazioni disagiate e di vero bisogno.



Premesso che la DSU può essere presentata esclusivamente on line e che non è prevista l'assistenza diretta di un ufficio pubblico nella compilazione della stessa ma solo, eventualmente, quella dei CAF autorizzati, la nuova procedura, ancorchè introdotta per motivi nobili, sta facendo proprio in questi giorni letteralmente impazzire i cittadini interessati e gli stessi CAF, dato che la compilazione del Modello si sta dimostrando particolarmente complicata. Coloro che hanno provato a fare da soli dichiarano che ci troviamo in presenza di un vero e proprio rompicapo e le ben 32 pagine di istruzione rilasciate dall'INPS spesse volte non riescono a sciogliere tutti i dubbi interpretativi per poter compilare correttamente la propria dichiarazione senza incorrere nel rischio di

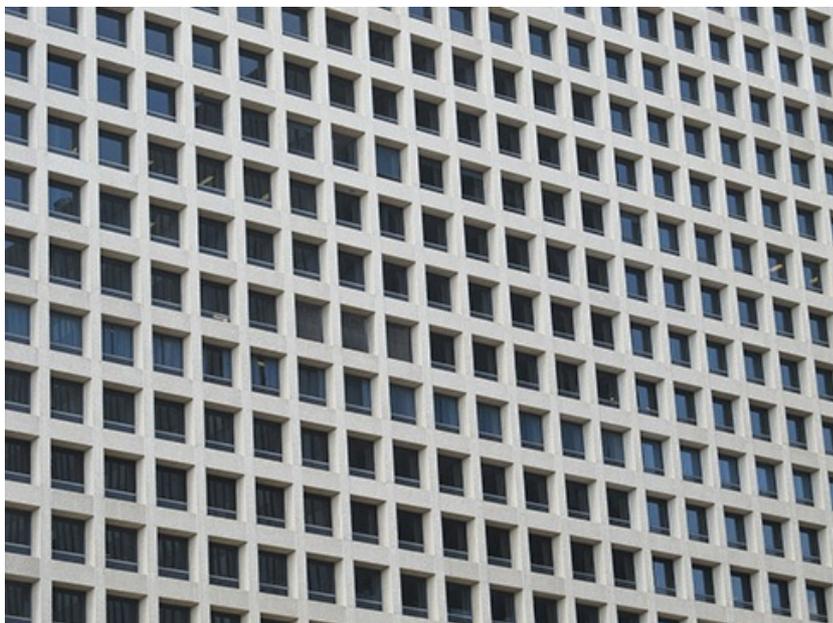
errore che, come detto, potrebbe comportare anche responsabilità di tipo penale. I CAF, dal canto loro, affermano che per poter procedere correttamente alla compilazione di una dichiarazione di un proprio assistito impiegano, di media, quasi un'ora; all'incirca un tempo doppio rispetto a quello necessario per la produzione della dichiarazione degli anni precedenti. I CAF sono quindi messi nelle condizioni di non poter accettare l'incarico per la compilazione della dichiarazione prevista. Tutto questo sta comportando che gli enti che forniscono le prestazioni sociali agevolate (a partire dalle regioni) si trovano obbligati ad introdurre rinvii e deroghe nella individuazione del termine utile per la presentazione del Modello ISEE.

Insomma, l'esigenza di equità e correttezza posta dal Governo per la compilazione del nuovo Modello ISEE, si è trasformata in una vera e propria preoccupazione per i cittadini interessati.

Il secondo appuntamento che riguarda la grande massa della popolazione è quello della presentazione del **Modello 730-2015** per la denuncia dei redditi dell'anno 2014. Quest'anno, come noto, sarà attiva la procedura del Modello 730 precompilato; leggiamo dal sito internet della Agenzia delle Entrate: *"Dal 15 aprile 2015, in via sperimentale, l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione dei titolari di redditi di lavoro dipendente e assimilati, il modello 730 precompilato. Modello che può essere accettato o modificato. Il vantaggio*

*fondamentale per il contribuente (oltre a quello relativo all'ulteriore semplificazione nella compilazione del modello) è legato ai controlli. Infatti, se il 730 precompilato viene presentato senza effettuare modifiche, direttamente oppure al sostituto d'imposta, non saranno effettuati i controlli documentali sulle spese comunicate all'Agenzia dai soggetti che erogano mutui fondiari e agrari, dalle imprese di assicurazione e dagli enti previdenziali (interessi passivi, premi assicurativi e contributi previdenziali). Se il 730 precompilato viene presentato, con o senza modifiche, al Caf o al professionista abilitato, i controlli documentali saranno effettuati nei confronti di questi ultimi. Resta ferma la possibilità di presentare la dichiarazione dei redditi autonomamente compilata con le modalità ordinarie (730 ordinario o modello Unico PF)."*

Grazie a questa procedura innovativa, circa 20 milioni di italiani, tra lavoratori dipendenti e pensionati, dovrebbero potersi compilare da soli la dichiarazione dei redditi, ovvero apportare le modifiche eventualmente necessarie e poi procedere all'invio on line.



Un obiettivo sicuramente ambizioso che nella volontà del Governo dovrebbe semplificare la vita di molti cittadini ogni anno impegnati nello svolgimento del proprio dovere di contribuente senza dover anche scervellarsi per dovere rispettare tutte le regole del "rompicapo 730". Forse è presto per esprimere valutazioni quantitative sull'esito dell'operazione ma nelle realtà locali è forte la sensazione che quest'anno, ancora di più, ci sarà bisogno di assistenza da parte degli Uffici periferici della Agenzia delle Entrate e, soprattutto, da parte dei CAF proprio perché ancora scarsamente abituati a dialogare con la pubblica amministrazione attraverso gli strumenti informatici che sono oramai comuni in tutte le nostre abitazioni.

\* \* \* \*

Ho voluto richiamare questi due appuntamenti importanti per molti di noi per evidenziare come, dopo anni di grandi discussioni ed annunci, ancora la nostra Pubblica Amministrazione si trova in condizioni di particolare arretratezza soprattutto perché invece di fare passi in avanti nella direzione della sburocraizzazione delle attività riesce, invece, a pensare soluzioni di maggiore pesantezza per i cittadini coinvolti.

Anche il Governo oggi in carica, fin dal suo insediamento, aveva posto fra gli obiettivi proprio un ambizioso processo di riorganizzazione e di riforma della Pubblica Amministrazione. Purtroppo, oggi ci troviamo fra le mani il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 **["Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici](#)**

**giudiziari**”, convertito con la legge 11 agosto 2014, n. 114 che viene ricordato soprattutto per aver introdotto il principio della mobilità obbligatoria per di dipendenti pubblici e la decurtazione del 50% dei distacchi e dei permessi sindacali. Non una vera riforma, quindi, ma una ulteriore bastonata ai dipendenti pubblici, che ha fatto il paio con il blocco (sesto anno consecutivo) dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

L’impegno riformatore del Governo viene portato avanti con il disegno di legge (**Atto Senato N. 1577** ) relativo alla “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” che però sta navigando lentamente all’interno delle Commissioni parlamentari e la sua approvazione non pare subire particolari scossoni o accelerazioni. Oltretutto anche questa legge, se approvata, nella buona sostanza dovrà essere attuata attraverso una serie di decreti legislativi da emanare entro tempi più o meno lunghi.

Insomma, come abbiamo già avuto modo di scrivere altre volte su questa Rivista, è ormai dal 2008 che gli unici interventi riformatori che abbiamo visto nel pubblico impiego sono quelli che hanno riguardato la progressiva riduzione dei diritti dei lavoratori, a partire da quelli economici; sembra, cioè, che ci si continua a nascondere dietro i titoli altisonanti di riforma per, invece, portare al progressivo svilimento della macchina pubblica iniziando dalla mortificazione degli operatori del settore. Non si tiene conto, invece, che un progetto, buono e condiviso, di riforma e di riorganizzazione degli uffici pubblici e delle loro attività può portare anche alla migliore valorizzazione delle professionalità e della serietà della stragrande maggioranza dei lavoratori e che anche un rinnovato contratto collettivo nazionale di lavoro può accompagnare una azione virtuosa di rilancio di tutte le attività della macchina pubblica.



Ma vogliamo essere ottimisti e guardiamo ancora con attenzione a **“L’AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE 2015-2017”**, approvata dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2014, perché, leggiamo testualmente *“Con l’Agenda per la semplificazione 2015- 2017, per la prima volta in Italia, il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane assumono un comune impegno ad assicurare l’effettiva realizzazione degli obiettivi individuati. Solo una forte alleanza dei diversi livelli amministrativi può garantire il risultato, utilizzando tutti gli strumenti utili: innovazione tecnologica, amministrativa, organizzativa, normativa”*.

Purtroppo, rileviamo (dal sito internet del Dipartimento della Funzione Pubblica), che ad oggi si sono concretizzati solo pochi ed insufficienti obiettivi:

1. Su proposta del ministro dell’Ambiente e del ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dello Sviluppo economico, la Conferenza Unificata ha approvato l’Intesa sul modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA, l’**autorizzazione unica ambientale** che sostituisce fino a sette diverse autorizzazioni ambientali.
2. Molte Regioni si sono adeguate già prima del 16 febbraio, termine previsto per l’adozione dei **nuovi modelli semplificati** per la comunicazione di inizio lavori (CIL) e la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) per le attività edilizie. Diverse altre Regioni sono al lavoro e adotteranno la modulistica nei prossimi giorni.

Tuttavia, noi siamo ancora fiduciosi rispetto al fatto che il Governo, insieme alle altre articolazioni istituzionali, possa procedere speditamente nella realizzazione di tutti gli impegni posti con l’Agenda perché rappresentano i veri obiettivi innovatori di una Amministrazione Pubblica che viaggia oggi in condizioni di grave arretratezza rispetto ai paesi europei più evoluti. Il Paese non è nelle condizioni di poter aspettare i tempi lunghi nella realizzazione di questo importante progetto proprio perché i timidi segnali di ripresa della nostra economia non possono e non debbono essere mortificati proprio a causa di una pubblica amministrazione arretrata; non si può ancora una volta correre il rischio di vedere approvati o realizzati gli obiettivi prefissati in tempi eccessivamente lunghi con il risultato di renderli assolutamente superati ed inutili. A maggior ragione oggi più che mai il tempo è prezioso. ■

[\*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D’Antona (Onlus)

# Ben-essere in Agenzia?

di Renato Nibbio [\*]

Ci asteniamo, volutamente, in questo numero dal trattare diffusamente il tema dell'Agenzia per le ispezioni del lavoro, limitandoci a pubblicare un primo interessante contributo del collega Matteo Ariano.

La nostra scelta redazionale è dettata, in primo luogo, dalla necessità di chiudere il numero prima del 20 marzo, data nella quale l'attivo unitario dei delegati sindacali di Fp-Cgil Cisl-Fp e Uil-Pa di Inps Inail e Ministero del Lavoro ha indetto un'assemblea nazionale per presentare una proposta alternativa a quella dell'esecutivo.

Proposta che, allo stato, conosciamo solo a grandi linee ed alla quale contiamo di dare la giusta rilevanza nel prossimo numero di Lavoro@Confronto.

Certamente anche a noi sono sorte perplessità - soprattutto di natura tecnico giuridica - leggendo la relazione illustrativa e l'articolato del decreto delegato che avrebbe dovuto essere varato nel Consiglio dei Ministri del mese scorso.

Ma "fare di tuttata l'erba un fascio" e cassare radicalmente l'iniziativa governativa ci è parso eccessivo.

Molti colleghi, ed ancor più i soci della nostra Fondazione (che origina dalla oramai dimenticata - ma non per noi - figura professionale del collocatore), avranno certo memoria delle continue trasformazioni che ha subito il Ministero del Lavoro, un tempo presente con un ufficio accanto ad ogni campanile ed un controllo interstiziale del territorio.

Ma il tempo passa, nuove tecnologie introducono nella pubblica amministrazione forme sempre più evolute di telelavoro, è sempre più effettiva ed irreversibile la parificazione tra lavoro pubblico e privato, gli utenti attingono informazioni per via telematica e nel medesimo modo interloquiscono con gli uffici, l'attività ispettiva affina tecniche di indagine sempre meno tradizionali.

Modalità di indagine sulle quali auspichiamo di pubblicare prossimamente contributi di idee. Ma forse dovremmo parlare di vera attività di intelligence, non dovendo affatto sottovalutare i crescenti fenomeni criminali che possono emergere dall'attività di vigilanza.

Vera criminalità che necessita di un approccio non solo sempre più professionale per farli affiorare, ma rispetto alla quale devono essere poste adeguate misure volte alla tutela della incolumità del personale ispettivo.

Su questo torneremo doverosamente e più diffusamente sulla scorta del dibattito che dall'iniziale chiusura radicale sta offrendo importanti contributi per ridisegnare i cardini dell'attività pensata quasi settant'anni fa dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro con la "Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947" (entrata in vigore il 7 aprile 1950).



E cioè, in particolare, *"garantire l'applicazione delle disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro ed alla protezione dei lavoratori nell'esercizio della loro professione, quali le disposizioni relative alla durata del lavoro, ai salari, alla sicurezza, all'igiene ed al benessere ..."*.

Crediamo che non pochi si stupiranno leggendo che già nella prima metà del secolo scorso l'OIL affidava al *"sistema di ispezione del lavoro negli stabilimenti industriali"* la vigilanza anche sul benessere.

Obiiettivo del benessere aziendale che solo da pochissimi anni stiamo riscoprendo, riempiendoci un po' tutti la bocca e collegandolo al miglioramento della produttività, e della qualità delle produzioni e della erogazione dei servizi, oltre alla c.d. reputazione sociale: valore aggiunto dell'impresa, persino

monitorato da aziende specializzate tramite i *social network*.

Un po' in sordina abbiamo iniziato ad affrontare anche su queste pagine questa tematica che troppo spesso trascuriamo, ignorandone i potenziali effetti deleteri nella risposta all'utenza e, non da ultimo, le ricadute economicamente significative sul sistema sanitario.

E del "benessere" anche delle lavoratrici e dei lavoratori del Ministero del Lavoro si dovrà tener conto nella reingegnerizzazione dei processi, delle mansioni, delle aspettative di lavoro.



Lo scorso 31 dicembre è terminata la rilevazione voluta dall'Organismo Indipendente di Valutazione della performance «*per rilevare il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la valutazione del superiore gerarchico*».

Non sono ancora noti i risultati, ma a molti la partecipazione da parte dei colleghi, nonostante i numerosi solleciti dell'Amministrazione, è parsa decisamente sconcertante, ove si consideri che sono pervenuti 2268 questionari.

Nonostante la tutela dell'anonimato meno di un terzo dei circa 7 mila dipendenti del nostro Dicastero ha ritenuto di aderire all'iniziativa.

E, forse, già questa scarsa partecipazione dovrebbe allarmare tutti coloro che, in accordo

con la ricchissima dottrina in materia, sono intimamente convinti della imprescindibilità del binomio benessere-produttività.

Scetticismo sulla reale finalità/utilità della rilevazione che ha radici lontane per le troppe "docce fredde" che hanno subito i pubblici dipendenti sempre più colpevolizzati.

Ed a parere di alcuni, non ha contribuito ad incentivare la partecipazione a questa rilevazione la scarsa operatività del "Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", costituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con decreto direttoriale 2 agosto 2011.

Nonostante gli entusiasmi iniziali e le reiterate richieste dei membri, il CUG non solo non si è più riunito dopo la seduta di insediamento, ma neppure è stato posto nelle condizioni di potere operare utilizzando strumenti informatici già disponibili e senza costi per l'Amministrazione.

Ed idee, in quella prima [*i.e.* unica] riunione ne erano scaturite parecchie.

Fra queste proprio l'opportunità di procedere con la somministrazione di un questionario anonimo. E, in quella sede, ci si era giustamente posti anche la necessità del coinvolgimento di "promotori" locali, ad esempio delle RSU di ciascun ufficio, proprio per tentare di allargare al massimo la platea degli intervistati.

Eppoi la richiesta di poter avere uno spazio sull'intranet nel quale porre a disposizione materiali di consultazione, fino alla costituzione di gruppi di lavoro, l'ultimo in ordine di tempo dell'ottobre 2012 proprio sul "benessere organizzativo".

Tutto questo è rimasto lettera morta, quasi che il CUG fosse un corpo estraneo o dovesse essere costituito unicamente per l'assolvimento di un adempimento di legge.

Ma ora il discorso sul benessere organizzativo pare ripreso con maggiore interesse da parte dell'Amministrazione ed auspichiamo di potere ospitare su queste pagine scambi di idee, poiché siamo sinceramente convinti che i colleghi abbiano la capacità di superare le frustrazioni subite in questi anni, contribuendo efficacemente ad un reale e radicale cambiamento della amministrazione pubblica.

Ed in chiusura di questo numero apprendiamo che si è appena chiuso l'interpello relativo all'acquisizione delle candidature volte al conferimento dell'incarico di Presidente.

Successivamente, immaginiamo, il Segretariato generale del nostro Ministero procederà con l'acquisizione della candidature per la ricostituzione dell'organismo.

L'auspicio è che ciò possa avvenire in tempi brevi e che il "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG)" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali possa fornire un qualificato apporto al cambiamento in atto nell'intera Amministrazione.

Ma c'è già chi paventa che i pochi mesi che ci separano dal 1° gennaio 2016 - data fatidica prevista per l'entrata a regime dell'Agenzia - costituiranno un facile alibi per non far nulla.

Se condividessimo tale pessimismo non staremmo certo ad insistere nel richiamare l'attenzione "della stanza dei bottoni" sulle troppo misconosciute potenzialità del capitale umano del Ministero del Lavoro.

Potenzialità che sapranno esprimersi compiutamente anche nella sfida lanciata con l'Agenzia unica ispettiva, che opererà al meglio proprio se sarà garantito il benessere che si fonda sulle pari opportunità, sulla trasparenza delle scelte organizzative, sulla effettiva valorizzazione delle professionalità e degli incarichi attribuiti a rotazione secondo criteri oggettivi e verificabili.

Con ciò ciascuno non solo potrà esprimersi al meglio, contribuendo la benessere collettivo, ma certamente assumerà una maggiore consapevolezza del proprio ruolo al servizio esclusivo della Nazione. ■



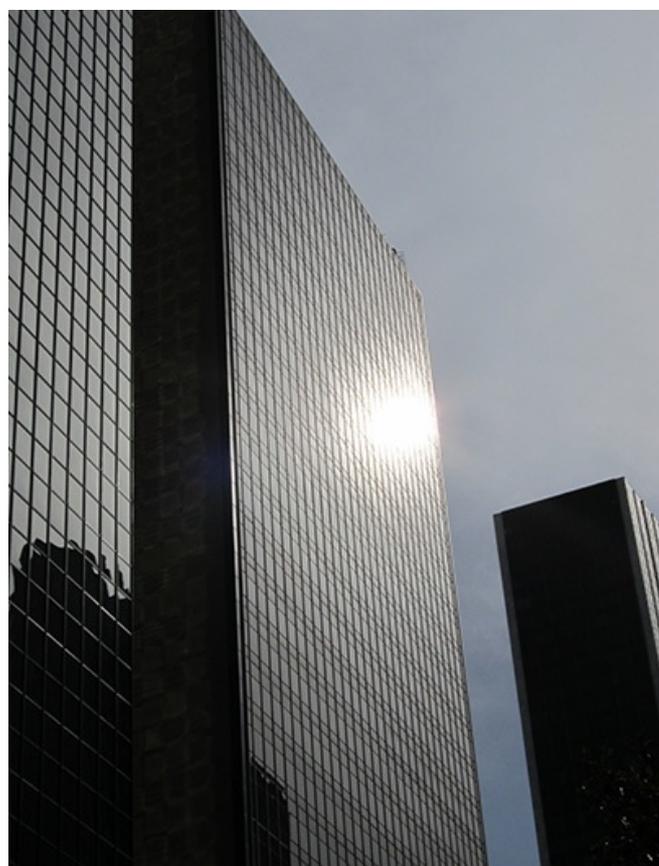
# Agenzia Unica Ispettiva: possibile coniugare risparmio ed efficienza

di Matteo Ariano [\*]

Dopo l'approvazione del *Jobs Act*, il successivo passo da compiere sarà la presentazione dei Decreti Legislativi. Tra questi, ne è previsto anche uno con cui si dovrebbe finalmente istituire l'Agenzia Unica Ispettiva, quale risultato della fusione del personale ispettivo (e non solo) di Ministero del Lavoro, Inps e Inail.

Si vuole, in tal modo, costituire uno strumento strutturale, teso a rendere più efficienti i controlli sul lavoro. Vi è, tuttavia, all'interno della legge delega (art. 1, co. 7, lett. i), una clausola che potrebbe rappresentare un ostacolo per la nascita di questo nuovo soggetto o, quantomeno, per la sua buona riuscita: l'assenza di "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" e la necessità che questo processo avvenga "con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente".

Se tale previsione sarà interpretata in maniera meramente ragionieristica, avendo come unico riferimento il risparmio di spesa, si corre il rischio di compromettere l'efficienza della costituenda Agenzia. Può, tuttavia, affermarsi una diversa interpretazione, capace di coniugare risparmio ed efficienza. Anzitutto, si consideri che ogni volta che nasce un nuovo soggetto vi sono dei costi, così come accade anche quando si apre un'impresa. Se, peraltro, tali costi sono compensati, nel tempo, da ricavi o risparmi, si evita di creare nuove fonti di spesa pubbliche aggiuntive ed improduttive.



Nel caso della futura Agenzia, posto che le attuali Direzioni Territoriali del Lavoro scompariranno, in parte assorbite dall'Agenzia Unica Ispettiva, in parte dall'Agenzia nazionale per l'occupazione, un primo risparmio di spesa può essere individuato nei minori costi per le locazioni delle sedi. Si tenga presente, a tal proposito, che mentre Inps e Inail sono generalmente proprietari degli immobili in cui si trovano i loro uffici, ciò non vale per il Ministero; un'efficiente soluzione, quindi, potrebbe portare ad individuare le sedi periferiche della nuova Agenzia esclusivamente o principalmente presso strutture di proprietà. Una seconda fonte di risparmio è rappresentata dalla presenza di personale, ispettivo e amministrativo, che non rende immediatamente necessario avviare concorsi.

La formazione del personale, invece, necessaria per garantire condotte uniformi sul territorio nonché per conoscere specifiche procedure attualmente di competenza dei singoli enti che costituiranno l'Agenzia, ma anche l'acquisto di strutture informatiche e le altre dotazioni strumentali, quali ad esempio i dispositivi di sicurezza potrà avvenire impiegando i fondi comunitari provenienti dal Fondo Sociale Europeo o altri fondi strutturali come il PON Sicurezza, elaborando appositi progetti gestiti direttamente dall'Agenzia Ispettiva. A quest'ultimo proposito, l'auspicio è che l'Agenzia possa altresì costituire uno strumento per impiegare meglio le risorse pubbliche (nazionali e comunitarie), in modo da

garantire realmente miglioramenti tangibili in relazione alle decine di milioni di euro spese.

Il 20 febbraio scorso il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto discutere anche una bozza di decreto legislativo contenente l'istituzione dell'Agenzia. Tuttavia, la bozza anticipata qualche giorno prima e pubblicata anche da diverse organizzazioni sindacali, ha lasciato insoddisfatti pressoché tutti i soggetti interessati. Difatti, stante l'impostazione puramente ragionieristica del disegno, era fortemente compromessa l'efficienza del modello proposto. Molteplici le criticità: il numero delle sedi era fortemente ridotto rispetto a quelle attuali; il nuovo soggetto sarebbe stato pressoché "condannato" a comminare solo sanzioni; una parte del personale amministrativo, anziché svolgere azioni di supporto a quello ispettivo, era considerato in esubero.



Residuano invece ampi margini di manovra per una riscrittura della nuova bozza: oltre a quanto già scritto riguardo alla formazione del personale e all'impiego del personale amministrativo, sono altresì possibili il riconoscimento di una forte autonomia al nuovo soggetto, così come già accade per l'Agenzia delle Entrate; il mantenimento di una parte della struttura territoriale esistente, così da non ridurre importanti presidi sul territorio; l'abrogazione di tutte quelle norme che riconoscono poteri sanzionatori in materia di lavoro a soggetti ulteriori (Guardia di Finanza, Carabinieri, Agenzia Entrate, etc.).

Chi scrive è convinto da anni della necessità di un'Agenzia unica ispettiva, i cui benefici sarebbero molteplici per tutti gli attori in campo: aziende (razionalizzazione dei controlli), ispettori (aumento della professionalità e del trattamento), erario (riduzione degli sprechi), lavoratori (unico soggetto cui chiedere tutela).

Per questo ci si augura che non si sprechi questa preziosa occasione solo allo scopo di tagliare risorse, anche a scapito dell'efficienza del costituendo soggetto. ■

---

*[\*] Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

# L'omessa e l'infedele registrazione sul Libro Unico del Lavoro

di Giuseppe Cantisano [\*] e Luigi Oppedisano [\*\*]

## 1. Introduzione

Il Libro Unico del Lavoro nasce dalla reale esigenza delle aziende di agevolare la gestione documentale dei rapporti di lavoro. Con gli articoli 39 (adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro) e 40 (tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali) del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il legislatore ha voluto rispondere all'anzidetta esigenza, innovando e semplificando notevolmente gli adempimenti posti a carico delle imprese per quanto riguarda la gestione del personale dipendente.

La norma ha sancito l'abolizione dei storici libri paga e matricola e gli altri libri obbligatori dell'impresa.

Il decreto ministeriale 9 luglio 2008, all'articolo 3, ha stabilito che il libro unico del lavoro è conservato presso la sede legale del datore di lavoro o presso lo studio del consulente del lavoro o di altro professionista abilitato o presso la sede dei servizi e dei centri di assistenza delle associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle altre piccole imprese. Ne discende che nessun obbligo di tenuta di tale libro, o di uno stralcio di esso, è previsto per il datore di lavoro circa la tenuta dello stesso sul posto di lavoro. A differenza del passato, non è previsto l'obbligo di effettuare giornalmente registrazioni su tale libro.

Sono stati esonerati dall'istituire il libro unico del lavoro tutti i soggetti, società di persone o di capitali, ivi comprese le società cooperative di produzione e lavoro per il lavoro dei relativi soci, le imprese familiari per il lavoro dei figli e degli altri parenti ed affini, ovviamente a condizione che non occupino lavoratori dipendenti, collaboratori coordinati e continuativi o associati in partecipazione con apporto di lavorativo. Sono stati, inoltre, esonerati dall'istituire il libro unico del lavoro le pubbliche amministrazioni.

Le società cooperative di produzione e lavoro sono tenute all'istituzione e di conseguenza alla tenuta del libro unico del lavoro quando instaurano, anche con i propri soci, uno specifico rapporto di lavoro di natura subordinata o di collaborazione coordinata e continuativa.



## 2. Le registrazioni sul L.U.L.

L'articolo 39, comma 1, del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, stabilisce che il datore di lavoro privato, con eccezione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il libro unico del lavoro. Su tale libro devono essere iscritti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi, nonché gli associati in partecipazione con apporto lavorativo.

La norma, al comma 2 dell'articolo 39 del suddetto D.L. n. 112/2008, ha stabilito che sul libro unico del lavoro devono essere riportati, per ciascun lavoratore, il nome e cognome, il codice fiscale e, quando indispensabili, anche la qualifica ed il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio e le rispettive posizioni assicurative. Inoltre, sul libro predetto vanno effettuate le registrazioni relative a dazioni in denaro e in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro, comprese le somme a titolo di rimborso spese, le trattenute a qualsiasi titolo effettuate, le detrazioni fiscali, i dati relativi agli assegni per il nucleo familiare, le prestazioni ricevute da enti e istituti previdenziali.

La legge ha previsto, altresì, che il libro unico del lavoro debba contenere un calendario delle presenze da cui risulti, per ogni giorno, il numero delle ore di lavoro effettuate da ciascun lavoratore subordinato, l'indicazione delle

ore di straordinario, delle eventuali assenze dal lavoro, anche non retribuite, delle ferie e dei riposi. Qualora al lavoratore venga corrisposta una retribuzione fissa o a giornata intera, nella sezione presenza, può essere annotata la sola presenza.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>[1]</sup> ha chiarito che nel libro unico del lavoro vanno riportati anche i dati dei lavoratori occupati presso le sedi operative situate all'estero, dei lavoratori in missione nell'ambito di un contratto di somministrazione di lavoro ed i lavoratori distaccati.

La predetta disposizione ministeriale ricorda che non vanno iscritti sul libro unico del lavoro i dati dei collaboratori e dei coadiuvanti delle imprese familiari, dei coadiuvanti delle imprese commerciali e dei soci lavoratori di attività commerciale e di imprese in forma societaria.

Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 luglio 2008 all'articolo 1, comma 3, ha previsto che la registrazione dei dati variabili delle retribuzioni può avvenire con differimento di un mese purché di tanto venga data annotazione su libro unico del lavoro.

Il comma 9 dell'articolo 39 del predetto D.L. n. 112/2008 ha stabilito che il datore di lavoro, relativamente ai lavoratori a domicilio, nel libro unico del lavoro deve indicare per ciascun lavoratore il nominativo, il domicilio, la misura della retribuzione, la data e l'ora riguardante la consegna e la riconsegna del lavoro, la descrizione del lavoro eseguito, con specificazione della quantità e della qualità del lavoro stesso.

Il legislatore, intervenendo di nuovo sulla materia, nel modificare il comma 3 dell'articolo 39 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha allungato ulteriormente il termine di effettuazione delle registrazioni sul libro unico del lavoro. La nuova norma ha stabilito che le registrazioni sul LUL devono essere effettuate entro *la fine del mese successivo a quello di competenza* <sup>[2]</sup>.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la suddetta circolare n. 22/2008 ha chiarito che le omesse o infedeli registrazioni non sono riferibili ai singoli dati, ma alla scritturazione complessivamente considerata. Pertanto, dal punto di vista strettamente temporale, le scritturazioni e, di conseguenza, la condotta illecita va riferita ad ogni singolo mese e, quindi, devono essere contestati tanti illeciti quanti sono i mesi interessati dalle registrazioni omesse o infedeli.



### 3. L'omessa e l'infedele registrazione



Il vademecum emanato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali sul libro unico del lavoro ha stabilito che le registrazioni sono da intendersi infedeli quando il dato registrato risulta gravemente non veritiero, e perciò infedele, rispetto all'effettiva consistenza della prestazione lavorativa con riguardo ai profili retributivi, previdenziali e fiscali<sup>[3]</sup>.

Il concetto di infedele registrazione sul LUL è stato già definito e circoscritto nella risposta fornita dalla Direzione per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'interpello 13 dicembre 2011, n. 47. Al dicastero veniva richiesto di conoscere, in relazione alla previsione dell'art. 39, comma 7,

del suddetto D.L. n. 112/2008, circa il concetto di infedele registrazione sul LUL, se si configuri l'ipotesi sanzionata in caso di registrazione delle ore di lavoro e delle somme erogate in maniera difforme dalle ore effettivamente svolte dal lavoratore, ovvero dalle somme effettivamente erogate allo stesso. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali evidenziava, secondo quanto previsto dalla disposizione legislativa, "salvo i casi di errore meramente materiale, si configura l'infedele registrazione dei dati ogni qualvolta si determini differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali<sup>[4]</sup>.

Il legislatore, intervenendo nuovamente sull'argomento con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, ha dato una definizione chiarissima del concetto di infedele registrazione. In realtà il legislatore non si è scostato affatto dall'indirizzo già dato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La predetta norma ha ampliato il comma 7 dell'articolo 39 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, rafforzando il concetto di infedele registrazione<sup>[5]</sup>, ha dato anche la definizione del concetto di omessa registrazione.

Non più dubbi. Si ha **infedele registrazione**, violazione di tipo commissivo, quando un dato scritturato risulta **gravemente non veritiero** e per questo

infedele rispetto alla *effettiva consistenza della prestazione lavorativa sotto il profilo retributivo, previdenziale e fiscale*.

L'infedeltà della registrazione si verifica ogni qualvolta la quantificazione della durata della prestazione o della retribuzione realmente erogata non corrisponde a quella registrata sul libro unico del lavoro. Si può definitivamente ritenere infedele registrazione quella che riguarda registrazioni di dati in modo non corrispondenti al vero e quindi falsa.



112/2008, per ciascun mese di riferimento, entro la fine del mese successivo. Pertanto il datore di lavoro che effettua tali registrazioni oltre il suddetto termine non commette l'illecito di infedele o omessa registrazione, ma l'illecito della ritardata registrazione.

## 4. L'apparato sanzionatorio

L'articolo 39, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ha previsto sanzioni amministrative da applicare nei confronti dei datori di lavoro che omettono di effettuare le registrazioni previste dai commi 1 e 2 del suddetto articolo 39. Il legislatore, nel prevedere espressamente la non punibilità degli errori meramente materiali, ha stabilito due diverse ipotesi di illeciti: omesse registrazioni e infedele registrazioni. Il sistema sanzionatorio prevede una sanzione minore se l'illecito si riferisce a dati fino a 10 dipendenti ed una sanzione di importo maggiore se i dati si riferiscono a oltre 10 dipendenti.

In particolare, gli illeciti per le omesse registrazioni e le infedeli registrazioni sono riportate nel seguente prospetto.



Il concetto di omissione, violazione di tipo omissivo, vale a dire che i dati non sono stati registrati, come risulta anche dal vademecum del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 dicembre 2008, è di facile comprensione<sup>[6]</sup>. Il Ministro con il predetto atto di indirizzo ha sostenuto che il concetto di omissione «è riferibile alle scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato di cui manchi la registrazione».

Il comma 3 dell'articolo 39 del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, modificato dal D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha stabilito che il libro unico del lavoro deve essere compilato, con dati indicati ai commi 1 e 2 del suddetto D.L. n.

## Sistema sanzionatorio

Illecito	Sanzione
<b>Omessa Registrazione</b>	<b>Omessa Registrazione</b>
<p><b>Art. 39, c. 1 e 2, D.L. n. 112/2008</b> Per aver omesso di registrare, fatti salvi i casi di errore meramente materiale, i dati relativi al lavoratore e alla prestazione lavorativa di cui all'art. 39, commi 1 e 2, determinando differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali.</p>	<p><b>Art. 39, c. 7, D.L. n. 112/2008</b> Sanzione amministrativa da € 150 a € 1.500. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori la sanzione va da € 500 a € 3000. <b>Diffida</b> (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004): è applicabile, sanzione pari a € 150 nell'ipotesi base e € 500 in quella più grave. <b>Sanzione ridotta</b> (art. 16, legge n. 689/1981): è pari a € 300 nell'ipotesi base, a € 1000 in quella più grave.</p>
<b>Infedele Registrazione</b>	<b>Infedele Registrazione</b>
<p><b>Art. 39, c. 1 e 2, D.L. n. 112/2008</b> Per aver infedelmente registrato, fatti salvi i casi di errore meramente materiale, i dati relativi al lavoratore e alla prestazione lavorativa di cui all'art. 39, commi 1 e 2, determinando differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali</p>	<p><b>Art. 39, c. 7, D.L. n. 112/2008</b> Sanzione amministrativa da € 150 a € 1500. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori la sanzione va da € 500 a € 3000. <b>Diffida</b> (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004): è applicabile, sanzione pari a € 150 nell'ipotesi base e € 500 in quella più grave. <b>Sanzione ridotta</b> (art. 16, legge n. 689/1981): è pari a € 300 nell'ipotesi base, a € 1000 in quella più grave.</p>

È evidente come il legislatore non ha dato un valore diverso alle due ipotesi sanzionatorie, omessa registrazione e infedele registrazione e quindi non ha previsto una gradualità in relazione alla gravità delle violazioni stesse. Eppure, risulta molto chiaro che tra l'omessa registrazione e l'infedele registrazione sussiste in capo a quest'ultimo illecito una gravità maggiore rispetto alla prima. Pertanto, si auspica che il legislatore possa di nuovo ritornare sulla norma al fine di riconoscere la legittima gradualità dell'importo delle suddette sanzioni amministrative. ■

[\*] Il dott. Giuseppe Cantisano è Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direttore della DTL di Napoli e, ad interim, della DTL di Cosenza.

[\*\*] Il dott. Luigi Oppedisano è funzionario ispettivo, responsabile della Linea Operativa Edilizia - autotrasporti - industria e artigianato - Vigilanza Ordinaria - in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza.  
Le considerazioni contenute in questo articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

## Note

[1] Circolare 21 agosto 2008, n. 20 della Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

[2] L'articolo 40 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha stabilito che le registrazioni sul LUL, per ciascun mese di riferimento, devono essere fatte entro la fine del mese successivo.

[3] Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - Vademecum 5 dicembre 2008 - sezione c, n. 6.

[4] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - con l'Interpello 13 dicembre 2011, n. 47 ha già chiarito che l'illecito di infedele registrazione "si configura ogni qualvolta la quantificazione della durata della prestazione o la retribuzione effettivamente erogata non corrisponda a quella formalizzata sul libro unico".

[5] L'articolo 19 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, prevede "Ai fini del primo periodo, la nozione di omessa registrazione si riferisce alle scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato di cui manchi la registrazione e la nozione di infedele registrazione si riferisce alle scritturazioni dei dati di cui ai commi 1 e 2 diverse rispetto alla qualità o quantità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate".

[6] Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - Vademecum 5 dicembre 2008 - sezione c, n. 5.

# Il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali

di Samantha Minutolo [\*]

L'art. 2 del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, punisce con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino ad euro 1032,91, il datore di lavoro che omette di versare le ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

Tuttavia, il datore di lavoro non è punibile qualora provveda a tale versamento entro il termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione.

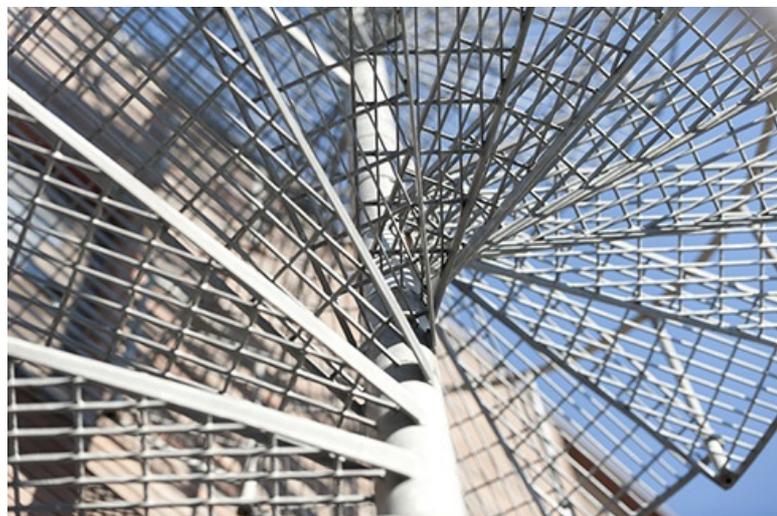
L'iter previsto dalla norma in commento si snoda attraverso le seguenti fasi: accertamento della violazione; contestazione o notificazione della stessa al datore di lavoro; tre mesi di tempo concessi a quest'ultimo per provvedere al versamento del dovuto; decorso tale termine, durante il quale la prescrizione del reato rimane sospesa, la denuncia viene trasmessa all'autorità giudiziaria che dichiara la non punibilità del datore di lavoro nel caso abbia provveduto nel termine al versamento e dispone, invece, la prosecuzione del processo in caso contrario.

L'ipotesi delittuosa in trattazione integra una particolare forma di appropriazione indebita e, di conseguenza, per il suo perfezionamento, è necessaria l'effettiva corresponsione della retribuzione ai dipendenti, in assenza della quale il reato non è configurabile (sul punto *Cass. pen., Sez. Unite, 26/06/2003, n. 27641* ha osservato come il termine "ritenuta" stia ad indicare "il fatto di trattenere, per varie ragioni o scopi, parte di una somma dovuta come stipendio, compenso od altro emolumento", con la ovvia conseguenza che può difficilmente configurarsi una ritenuta senza effettivo pagamento della somma dovuta)<sup>[1]</sup>.

Ratio dell'istituto in esame è proprio quella di garantire al lavoratore il diritto ad una regolare posizione previdenziale, punendo penalmente il datore che omette di effettuare il versamento appropriandosi indebitamente di somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti.

Il reato ha natura istantanea, owerosia si realizza alla scadenza del termine per il versamento delle ritenute stesse e non è punibile nel caso di versamento dei contributi dovuti entro il termine di tre mesi dal ricevimento della contestazione da parte dell'INPS o della Direzione Territoriale del Lavoro.

Ai fini del computo del termine trimestrale anzidetto per il pagamento, integrante la causa di non punibilità di cui all'art. 2 comma 1 bis, è richiesta l'effettiva sicura conoscenza, da parte del prevenuto, dell'accertamento previdenziale svolto nei suoi confronti, pur essendo la notifica attuabile anche con forme diverse da quelle previste per gli atti giudiziari, purchè idonee ad assicurare la prova dell'effettiva avvenuta consegna dell'atto al destinatario (cfr. *Cass. Sez. F., sent. n. 44542 del 5.08.2008*).



Nulla è previsto dalla norma con riferimento all'ipotesi in cui l'esercizio dell'azione penale sia avvenuto prima che l'imputato sia stato posto in condizione di fruire della causa di non punibilità o per l'omessa contestazione/notificazione dell'accertamento delle violazioni o per irregolarità della notificazione dell'accertamento.

L'evoluzione giurisprudenziale (*Cass. Sez. Un. sent. n. 1855 del 24.11.2011* che, tra l'altro ha definitivamente chiarito la natura di causa di non punibilità del reato della contestazione o notificata dell'avviso di accertamento e del successivo decorso del termine per adempiere) ha sancito, al riguardo, che la contestazione rechi tutte le informazioni occorrenti affinché l'accesso alla causa di non punibilità risulti concretamente assicurato.

Incombe, quindi, sull'ente previdenziale l'obbligo di assicurare la regolarità della contestazione o della notifica dell'accertamento delle violazioni e attendere il decorso dei tre mesi in assenza di adempimento, prima di trasmettere la notizia di reato all'ufficio del Pubblico Ministero.

Sarà, quindi, cura dello stesso P.M. e, di seguito, del giudice verificare che l'imputato sia stato posto concretamente in condizione di avvalersi della causa di non punibilità.

In difetto della contestazione, il termine di tre mesi può, pertanto, decorrere anche dalla notifica del decreto penale di condanna a condizione che esso contenga i requisiti che la giurisprudenza ha ritenuto essenziali anche per la validità della contestazione da parte dell'Inps e cioè, necessariamente, deve indicare l'importo delle somme corrispondenti alle contribuzioni omesse, i periodi cui tali omissioni si riferiscono.

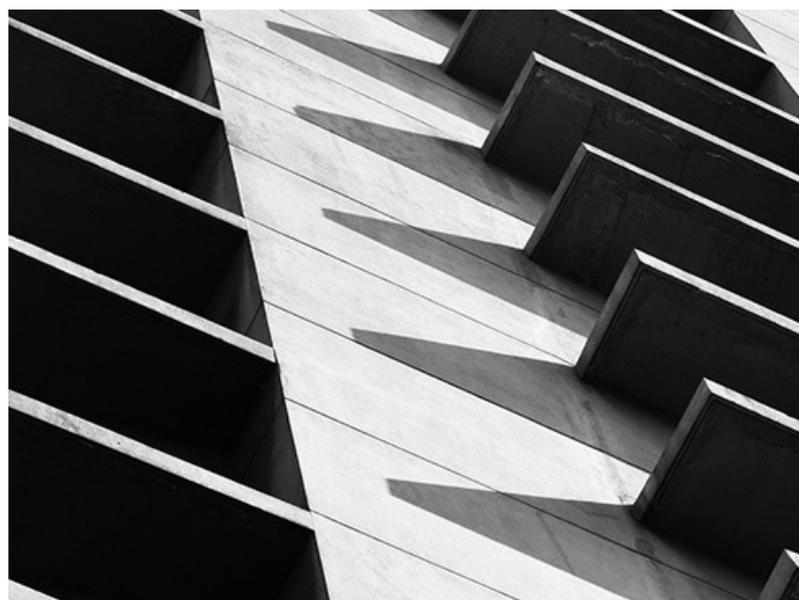
Invero, la notifica dell'accertamento, per essere valida, non deve essere generica e non deve limitarsi ad indicare soltanto il periodo durante il quale non sarebbero state versate le contribuzioni, ma deve necessariamente indicare l'importo delle somme corrispondenti alle contribuzioni omesse, con invito a pagarle e messa in mora del datore di lavoro ed, infine, con l'avvertimento che il mancato pagamento delle specifiche somme ivi indicate comporta la punibilità per il reato.

Nel caso della contestazione stragiudiziale deve essere inserito l'invito a pagarle e la messa in mora del datore di lavoro con l'avvertimento che il mancato pagamento delle specifiche somme ivi indicate comporta la punibilità per il reato.

La Corte di Cassazione con sentenza n. 37130/2013 ha stabilito che il datore di lavoro risponde penalmente sempre e comunque ed è punibile per concorso in omesso versamento delle ritenute previdenziali anche qualora abbia dato incarico ad un terzo che poi non lo ha fatto<sup>[27]</sup>.

Per la configurabilità della fattispecie in esame non è richiesto il dolo specifico, esauendosi con la coscienza e volontà della omissione o della tardività del versamento delle ritenute; pertanto, è sufficiente il dolo generico e questo non viene meno e non è comunque intaccato dalla tardività del versamento.

Essendo tale reato "a dolo generico", risulta integrato dalla consapevole scelta di omettere i versamenti dovuti, non rilevando la circostanza che il datore di lavoro attraversi una fase di criticità e destini risorse finanziarie per far fronte a debiti ritenuti più urgenti.



In particolare, tale reato è configurabile anche nel caso in cui si accerti l'esistenza del successivo stato di insolvenza dell'imprenditore, in quanto è onere di quest'ultimo ripartire le risorse esistenti al momento di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori dipendenti, in modo da potere adempiere all'obbligo di versamento delle ritenute, anche se ciò possa riflettersi sull'integrale pagamento delle retribuzioni medesime.

A fronte di siffatta rigorosa interpretazione della norma da parte dei giudici di legittimità si registrano orientamenti di maggiore "apertura" da parte della giurisprudenza di merito a quelle situazioni di crisi aziendale che sono suscettibili di apprezzamento sotto il profilo dell'insussistenza dell'elemento psicologico del reato.

Pare utile richiamare recentissima pronuncia di merito in (Tribunale Chieti 02 dicembre 2014 - Est. Patrizia Medica - Il Caso.it, Sez. Giurisprudenza, 11975 - pubb. 28/01/2015) in cui si ravvisa che *"Va assolto dal reato di omesso versamento delle ritenute INPS l'imputato che ha adottato tutte le possibili azioni, anche sfavorevoli per il proprio patrimonio personale, dirette a consentirgli di recuperare, in presenza di un'improvvisa crisi di liquidità, le somme necessarie ad assolvere al debito contratto nei confronti dell'INPS, senza esservi riuscito per cause indipendenti alla propria volontà e a lui non imputabili"*.

De iure condendo, con la legge 28 Aprile 2014 n. 67, il Parlamento ha conferito delega al Governo, oltre che in materia di pene detentive non carcerarie, per la riforma della disciplina sanzionatoria di alcuni reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili.

Tra le fattispecie incriminatrici da depenalizzare, l'art. 2 comma 2 lettera c) della legge sopra citata ha previsto la trasformazione in illecito amministrativo del reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali per importi non superiori ai 10.0000 euro annui, con la possibilità per il datore di lavoro di non rispondere neanche amministrativamente in caso di versamento delle ritenute entro il termine di tre mesi dalla contestazione della violazione<sup>[3]</sup>.



Parte della giurisprudenza di merito, con interpretazione innovativa, ha già ritenuto di fatto depenalizzato il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali per importi non superiori a 10.000 euro annui, facendo leva sulla circostanza che una legge dello Stato abbia manifestato la volontà di non perseguire più penalmente alcuni illeciti, così da far ritenere che il fatto tipizzato nella norma di cui all'art. 2 d.l. n. 463 del 1983 non sia più previsto come reato ma come illecito amministrativo (Tribunale di ASTI, sentenza del 27.06.2014).

Tuttavia la Corte di Cassazione, nella recente sentenza n. 38080 del 2014, ha respinto tale orientamento, affermando che il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali non eccedenti i 10.000 euro non è stato depenalizzato in quanto non è ancora stata modificata la relativa norma penale attraverso l'emanazione di un decreto legislativo.

Ne discende che, secondo i Giudici di legittimità la fattispecie di omesso versamento in questione è tutt'ora prevista come reato.

In effetti, la legge delega n. 67 del 2014 si è limitata soltanto a delegare al Governo l'adozione di decreti legislativi per la riforma del sistema delle pene e per la depenalizzazione di talune fattispecie incriminatrici, senza però apportare modifiche alla figura di reato in esame; tale funzione, invero, è stata affidata alla futura decretazione delegata.

Dunque, stante la carenza - allo stato - di una nuova disciplina di dettaglio, che dia attuazione alla delega mediante l'emanazione di uno o più decreti, non pare possa darsi spazio ad interpretazioni atte ad anticipare la depenalizzazione della fattispecie e condurre ad esiti assolutori per il datore di lavoro. ■

---

*[\*] Avvocato - Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il presente lavoro è frutto dell'esclusivo pensiero dell'autore sulla scorta dell'elaborazione dei principali riferimenti normativi e della prassi amministrativa relativi alla materia in trattazione e non è in alcun modo vincolante per l'amministrazione di appartenenza.*

---

## Note

<sup>[1]</sup> Il reato di cui trattasi si configura non soltanto nel caso dell'integrale pagamento delle retribuzioni dovute ai lavoratori dipendenti ma anche nel caso della corresponsione di acconti, anche se modesti, sulle retribuzioni stesse, in quanto ciò comporta il mancato versamento, quantomeno in percentuale, dei contributi sui predetti acconti. La giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione sentenza n. 28922 del 20.07.11) ha anche precisato che *"In tema di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, ai fini della configurabilità del reato, è necessaria la prova del materiale esborso della retribuzione e che il relativo onere probatorio grava sulla pubblica accusa, che può però assolverlo sia mediante il ricorso a prove documentali che testimoniali, ovvero attraverso il ricorso alla prova indiziaria"*.

<sup>[2]</sup> In particolare, il caso riguarda quello di un imprenditore che, in seguito alla omissione del versamento delle ritenute previdenziali per i dipendenti, aveva chiesto ed ottenuto una rateizzazione da parte dell'Inps ed aveva affidato ad un suo dipendente il compito di versare le somme necessarie per coprire il debito. Non avendo quest'ultimo ottemperato a tale compito, per l'imprenditore è scattata la condanna penale. I giudici di legittimità hanno confermato definitivamente la condanna, motivando la sentenza con la regola generale della culpa in vigilando del datore di lavoro, sul quale incombe l'obbligo di vigilare sul corretto adempimento dell'obbligazione da parte del terzo incaricato.

<sup>[3]</sup> I decreti delegati dovranno essere emanati entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge; a tutt'oggi però il Governo non ha ancora proceduto alla depenalizzazione delle fattispecie specificate nella legge delega n. 67 del 2014, con la conseguenza che l'art. 2 d.l. n. 463 del 1983 non è ancora stato modificato.

# La Conciliazione nel procedimento ispettivo

di Rosalba Lombardo [\*]

L'istituto della Conciliazione Monocratica, previsto dall'ex art. 11, D.Lgs n. 124/2004, contiene norme in materia di riforma e razionalizzazione dell'attività ispettiva e consiste nella possibilità di transare in sede amministrativa su questioni di natura retributiva e contributiva, inerenti il rapporto di lavoro.

La Conciliazione è detta "monocratica" in quanto si svolge davanti a un singolo funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro, competente per territorio, scelto dal Dirigente, tra i funzionari aventi qualifica amministrativa o ispettiva.

Essa rappresenta uno strumento di risoluzione delle controversie alternativo alla via giudiziaria. Il legislatore delegato, ha cercato di combinare un giusto equilibrio tra ispezione in materia di lavoro, e conciliazione delle controversie individuali, oltre che a svolgere un ruolo significativo in termini di emersione del lavoro sommerso. Condicio sine qua non, per procedere alla conciliazione monocratica è la mancanza di qualsiasi accertamento di ipotesi di violazione da parte dell'organo di vigilanza, in quanto ciò determinerebbe la necessità di dover procedere in via ordinaria.

Il presupposto principale per l'attivazione della conciliazione monocratica è dato dalla patrimonialità dei diritti vantati dal lavoratore. Un ulteriore presupposto è rappresentato dall'assenza di elementi idonei a provare la sussistenza di illeciti amministrativi e/o penali, in relazione al rapporto di lavoro per il quale viene richiesta l'attivazione della procedura conciliativa monocratica.

Per quanto concerne i contenuti della richiesta di intervento, oltre agli usuali possibili riferimenti l'intervento conciliativo può prospettarsi anche in ipotesi nelle quali il lavoratore stesso non ha svolto attività come subordinato ma è stato parte di un rapporto di natura autonoma. Per quanto attiene il contenuto della richiesta patrimoniale, lo stesso deve avere una stretta correlazione con il rapporto di lavoro svolto e con il mancato rispetto della normativa previdenziale ed assistenziale. La sottoscrizione del verbale di accordo è accompagnata dalla inoppugnabilità, come previsto per le conciliazioni intervenute ai sensi degli artt. 185 (in sede giudiziale), 410 (innanzi alla commissione o sottocommissione provinciale di conciliazione) e 441 (sede sindacale) c.p.c..

Il procedimento ispettivo ai sensi del comma 4 si intende estinto, dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi determinati secondo le norme. Il pagamento della somma concordata è l'elemento necessario perché non si proceda ad un successivo accesso ispettivo, viceversa, il mancato pagamento, portato a conoscenza dell'organo di vigilanza, porta alla non estinzione del procedimento ispettivo, che potrebbe riprendere con accertamenti non più condizionati.

In questo ultimo caso il lavoratore potrebbe ricorrere al deposito dell'accordo siglato dalle parti in sede di conciliazione monocratica presso la Cancelleria del Tribunale per l'esecutività, passaggio questo introdotto dall'art. 38 della Legge n. 183/2010 c.d. Collegato lavoro, con l'integrazione dell'art. 3-bis, che consente appunto al lavoratore di presentare una istanza all'Autorità Giudiziaria diretta ad ottenere l'attribuzione del valore di titolo esecutivo all'accordo siglato dalle parti in sede di conciliazione monocratica.

La conciliazione monocratica, a seconda se viene effettuata prima o durante l'attività ispettiva, può avvenire in due modi:

- **conciliazione monocratica preventiva** da parte del dirigente della Direzione Territoriale del lavoro che ha analizzato la richiesta di intervento presentata dal lavoratore, e verificato la sussistenza di elementi per una soluzione conciliativa della controversia;

- **conciliazione monocratica contestuale**, da parte dell'ispettore della Direzione Territoriale del lavoro che durante l'accesso ispettivo ritenga ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa, ed acquisisca il consenso delle parti.

La procedura per entrambe le tipologie di conciliazione monocratica è la stessa, ciò che le distingue è il diverso momento da cui hanno inizio. Infatti, mentre la conciliazione preventiva ha origine in una fase che precede l'avvio dell'iter ispettivo, la conciliazione contestuale ha inizio nel corso dello svolgimento degli accertamenti ispettivi, quando il funzionario ispettivo, durante l'accesso in azienda acquisisce elementi da cui trae convincimento che sussistano le condizioni per effettuare il tentativo di conciliazione monocratica. ■



[\*] La Dr.ssa Rosalba Lombardo è Funzionario Ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Brindisi. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza

# Le dichiarazioni rese al funzionario ispettivo: l'efficacia probatoria in giudizio secondo la Cassazione

di Silvana Massaro [\*]

## Il verbale ispettivo

Nel procedimento di opposizione all'ordinanza ingiunzione disciplinato dall'art. 6 del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, integrato dalle norme che regolano il processo del lavoro, il comma 8 del citato art. 6, come già si disponeva nell'originario testo dell'art. 23 della legge 24 novembre 2011, n. 689, prevede che: "Il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione".

Per l'Amministrazione resistente pertanto, il valore probatorio in giudizio dei verbali ispettivi, allegati nel fascicolo di parte e depositati in cancelleria ai fini della valutazione quali tipiche prove precostituite (documentali) in materia ispettiva, vale a dire esistenti prima del giudizio e che, al contrario delle prove costituenti come quelle testimoniali non si formano nel processo, ha sempre rappresentato un problema ai fini della decisione dell'opposizione proposta dal trasgressore.

In proposito la Cassazione è intervenuta con diverse pronunce, restando tuttavia ancora aperto il dibattito riguardo all'efficacia probatoria delle dichiarazioni rese ai funzionari verbalizzanti da terzi, lavoratori in primis.

Com'è noto, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il verbale redatto dal funzionario ispettivo **costituisce atto pubblico ai sensi dell'art. 2699 c.c.** che testualmente recita: "L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, in presenza di un notaio o di altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato".

Conseguentemente al verbale si applica il **regime probatorio di cui all'art. 2700 c.c.** secondo il quale: "L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti".

Il verbale ispettivo pertanto fa piena prova circa i fatti che gli ispettori attestino essere avvenuti in loro presenza o essere stati da loro compiuti, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese e, nel caso in cui il ricorrente intenda contestare tali risultanze dell'atto, occorre proporre querela di falso ai sensi degli artt. 221 e ss. c.p.c., ossia un apposito giudizio speciale che può interessare sia la c.d. falsità materiale che la c.d. falsità ideologica.

## Il verbale di primo accesso ispettivo

Al riguardo va sottolineato quanto previsto dal primo comma del nuovo art. 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, come sostituito dall'art. 33 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato Lavoro) concernente le modalità di redazione del verbale di primo accesso ispettivo.

Il legislatore, nell'elencare gli elementi costitutivi a carattere tassativo, stabilisce che il verbale deve contenere "l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego" (lett. a), "la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo" (lett. b), "le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione" (lett. c) e "ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti" (lett. d).

In particolare, nel merito delle annotazioni che il personale ispettivo deve effettuare con riferimento ai lavoratori, si chiede "la descrizione delle modalità del loro impiego", ossia occorre riportare, per come precisato dal Ministero del Lavoro nella circolare 9 dicembre 2010, n. 41<sup>[1]</sup>, "una puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori



individuati all'atto dell'accesso ispettivo e in particolare delle modalità del loro impiego, con riguardo alle mansioni svolte, all'abbigliamento o alla tenuta da lavoro, alle attrezzature o alle macchine utilizzate”.

Tale descrizione, per come evidenziato nella stessa circolare “è peraltro di particolare rilievo atteso che, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 2700 c.c. e 10, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2004, i verbali ispettivi, quali atti pubblici, fanno fede fino a querela di falso della loro provenienza, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesti essere avvenuti in sua presenza”.

**Tanto per fare notare l'efficacia probatoria privilegiata ex art. 2700 c.c. del verbale di primo accesso ispettivo in merito a quanto il verbalizzante attesta di aver compiuto ed ai fatti che dichiara avvenuti alla sua presenza.**

Infatti tale verbale, redatto secondo il contenuto previsto dal novellato art. 13, mira a soddisfare due esigenze: dal lato della P.A., la precostituzione di un solido impianto probatorio, dal lato dell'ispezionato, l'esercizio del diritto di difesa, rappresentando a favore dell'Amministrazione un fondamentale strumento probatorio.

## Le dichiarazioni acquisite dai funzionari ispettivi

Riguardo alle dichiarazioni acquisite dai funzionari verbalizzanti nell'esercizio del loro potere di accertamento, se per tali dichiarazioni deve ritenersi senza dubbio provato (in difetto di querela di falso) che le dichiarazioni riportate siano state comunque ricevute dai pubblici ufficiali, tale fede privilegiata di cui all'art. 2700 c.c. non si estende al contenuto sostanziale ed alla veridicità di quanto affermato.

In altre parole il giudice dovrà dare per vero che le parti in quel preciso orario erano davanti al pubblico ufficiale ponendo in essere determinate affermazioni in quel determinato luogo, ma se le parti hanno dichiarato il falso questo non risulterà nell'atto pubblico.

**La piena prova fino a querela di falso si limita al fatto che esse siano state rese non alla veridicità del contenuto delle dichiarazioni stesse.**

Sulla questione dell'efficacia probatoria che il giudice può attribuire alle dichiarazioni acquisite dal personale ispettivo nel corso degli accertamenti, la giurisprudenza di legittimità ha fornito varie indicazioni in considerazione del principio generale in tema di valutazione delle prove, secondo quanto stabilito dall'art. 116 c.p.c.<sup>[2]</sup>



## Valutazione delle prove secondo l'art. 116 c.p.c.

In particolare: “In tema di valutazione delle prove, nel nostro ordinamento, spetta in via esclusiva al Giudice del merito, in forza del principio generale di cui all'art. 116 c.p.c., il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l'attendibilità e la concludenza, di scegliere tra le complessive risultanze del processo, quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando, così, liberamente prevalenza (salvo i casi tassativamente previsti dalla legge) all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti” (Cass. Sez. 3, sentenza n. 7074 del 28/03/2006).

Ancora: “L'esame dei documenti esibiti e delle deposizioni dei testimoni, nonché la valutazione dei documenti e delle risultanze della prova testimoniale espletata, il giudizio sull'attendibilità dei testi e sulla credibilità di alcuni invece che di altri, come la scelta tra le varie risultanze probatorie, di quelle ritenute più idonee a sorreggere la motivazione, privilegiando in via logica taluni mezzi di prova e disattendendone altri, apprezzamenti di fatto riservati al giudice del merito, il quale, nel porre a fondamento della propria decisione una fonte di prova con esclusione di altre, non incontra altro limite che quello di indicare le ragioni del proprio convincimento” (Cass. Sez. 3, sentenza n. 10484 del 2004)<sup>[3]</sup>.

## Gli orientamenti giurisprudenziali

Tanto premesso in giurisprudenza è ormai costante in tema di sanzioni amministrative, il principio, peraltro

espressamente riaffermato nella recente sentenza della Corte di Cassazione n. 10427 del 14 maggio 2014, secondo il quale il verbale ispettivo fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale rogante come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti, **“mentre per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile ed apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso di altri elementi renda superfluo l’espletamento di ulteriori mezzi istruttori”** (Cass. 6 giugno 2008, n. 15703) <sup>[4]</sup>.

## L’attendibilità “fino a prova contraria”

Secondo un orientamento diffuso a partire dall’intervento delle Sezioni Unite, sentenza n. 916 del 3 febbraio 1996, più volte riaffermato sino alla recente sentenza n. 166 dell’8 gennaio 2014, **quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni rese all’ispettore, i verbali, pur non facendo piena prova fino a querela di falso, per la loro natura di atto pubblico, hanno un’attendibilità che può essere invalidata solo da una specifica prova contraria, con la conseguente inversione dell’onere della prova in giudizio quanto alle dichiarazioni rese all’ispettore, ossia con l’onere della controprova a carico del datore di lavoro.**



In questo caso, però: **“Il rapporto ispettivo deve essere in grado di esprimere ogni elemento da cui trae origine e, in particolare devono essere allegati i verbali che costituiscono la fonte della conoscenza riferita dall’ispettore nel rapporto** e possono essere acquisiti anche con l’esercizio dei poteri ex art. 421 c.p.c., sì da consentire al giudice e alle parti il controllo e la valutazione del loro contenuto; in mancanza di acquisizione dei suddetti verbali, il rapporto ispettivo (con riguardo alle informazioni apprese da terzi) resta un elemento che il giudice può valutare in concorso con gli altri elementi probatori” (Cass. n. 14965/2012)<sup>[5]</sup>.

## Il valore probatorio disomogeneo: triplice livello di attendibilità

**La sentenza della Cassazione civile, sez. lav. 8 gennaio 2014, n. 166, nell’aderire al precedente indirizzo, ha consolidato l’orientamento che attribuisce al verbale ispettivo un valore probatorio disomogeneo, ossia un triplice livello di attendibilità secondo i fatti che ne costituiscono oggetto, attribuendo loro: “a) piena prova fino a querela di falso** relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese; b) quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni a lui rese dalle parti o da terzi, **facendo fede fino a prova contraria**, ammissibile qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l’eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni; c) in mancanza della indicazione specifica dei soggetti le cui dichiarazioni vengono riportate nel verbale, costituendo comunque **argomento di prova**, che il giudice deve in ogni caso valutare, in concorso con altri elementi, ai fini della decisione dell’opposizione proposta dal trasgressore, e può essere disatteso solo in caso di sua motivata intrinseca inattendibilità, o di contrasto con altri elementi acquisiti nel giudizio, attesa la certezza, sino a querela di falso, che quelle dichiarazioni siano comunque state ricevute dal pubblico ufficiale. Ciò in conformità all’orientamento di questa Corte (Cass. n. 6565/2007; Cass. n. 9919/2006; Cass. n. 11946/2005)”.

## Nessun valore probatorio preconstituito, neppure di presunzione semplice

Secondo tale interpretazione che aggrava l'onere probatorio a carico della Direzione del Lavoro per la necessità, in ogni caso, della prova testimoniale in giudizio, le dichiarazioni acquisite in sede ispettiva possono avere rilevanza probatoria esclusivamente se ed in quanto confermate in giudizio dai soggetti che le dichiarazioni hanno reso (Cass. n. 12108/2010; n. 17555/2002; n. 9962/2002; n. 6110/1998).

**Tale orientamento tuttavia può ritenersi ormai minoritario anche alla luce della contraria pronuncia della Corte di Cassazione sez. lav.**

**14 maggio 2014, n. 10427**, concernente un ricorso in cui il datore di lavoro lamentava, nel primo motivo: "La violazione di legge in relazione agli artt. 2697 e 2700 c.c., per avere la sentenza impugnata fondato la decisione sulle risultanze dei verbali ispettivi e sulle dichiarazioni rese agli ispettori, sebbene queste non siano assistite da efficacia probatoria privilegiata e sia necessaria la loro conferma in sede testimoniale".

I giudici di legittimità, nel rigettare tale motivo di ricorso, scrivono che: "In ordine all'efficacia probatoria dei verbali ispettivi, deve rilevarsi che l'esclusione di un'efficacia diretta fino a querela di falso del contenuto intrinseco delle dichiarazioni rese agli ispettori dai lavoratori **non implica che le stesse siano prive di qualsivoglia efficacia probatoria in difetto di una loro conferma in giudizio; ove le dichiarazioni dei lavoratori siano univoche, infatti, il giudice può ben ritenere superflua l'escussione dei lavoratori in giudizio mediante prova testimoniale, tanto più se il datore di lavoro non alleghi e dimostri eventuali contraddizioni delle dichiarazioni rese agli ispettori in grado di inficiarne l'attendibilità**".

Tanto in quanto, si legge: "Si è infatti affermato dalla giurisprudenza di legittimità (Sez. L. sentenza n. 15073 del 6.6.2008; sez. L. sentenza n. 3525 del 22.2.2005), il principio, cui si è attenuta la sentenza impugnata, ed al quale va data continuità, secondo il quale i verbali redatti dai funzionari degli enti previdenziali e assistenziali o dell'ispettorato del lavoro fanno piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestino essere avvenuti in loro presenza, mentre per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile ed apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio, o il concorso di altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori".

In definitiva si può ormai affermare che l'attività investigativa svolta dal personale ispettivo può rendere "superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori" in giudizio, in quanto per le dichiarazioni acquisite, anche se la piena prova si limita al fatto che esse siano state rese, il giudice di merito, in considerazione del loro "specifico contenuto probatorio", per le precisazioni e per le puntualizzazioni riferite, per "il concorso di ulteriori elementi", con un contenuto confermato da altri elementi documentali acquisiti nel corso del sopralluogo, se "univoche", confermate dal confronto con quanto risulta da ulteriori e diverse dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori o da terzi[7], può considerarle prove sufficienti dell'illecito amministrativo addebitato, senza necessità della prova testimoniale richiesta dalla parte opponente. ■



[\*] *Avvocato - Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la DTL di Cosenza - U.O. affari legali. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

## Note

[1] Circolare del Ministero del Lavoro n. 41 del 9 dicembre 2010 avente ad oggetto: "accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, art. 33 l. n. 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro) - istruzioni operative al personale ispettivo".

[2] L'art. 116 c.p.c. così dispone: "Il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti. Il giudice può desumere argomenti di prova dalle risposte che le parti gli danno a norma dell'articolo seguente, dal loro rifiuto ingiustificato a consentire le ispezioni che egli ha ordinato e, in generale, dal contegno delle parti stesse nel processo".

[3] Conf. Cass. Sez. L. sentenza n. 11933 del 7.08.2003; Cass. n. 9662 del 2001; n. 13910 del 2001; Sez. L. sentenza n. 10739 del 2.12.1996.

[4] Conf. Cass. 10 marzo 2011, n. 5715; Cass. 29 luglio 2010, n. 17720; Cass. 8 aprile 2010, n. 8335; Cass. Sez. L. n. 3525/2005; Cass. n. 9827/2000; Cass., sez. I, 26.01.1999, n. 693; Cass., sez. I, 05.02.1999, n. 1006; Cass., sez. un., 25.11.1992, n. 12545.

[5] Conf. Cass. n. 13075/2009; Cass. n. 4558/2009; Cass. n. 6565/2007; Cass. n. 9919/2006; Cass. n. 11946/2005; n. 12009 del 2004; n. 13003 del 2003; n. 5227 del 2001; n. 7168 del 1998; Cass. Sezioni Unite n. 916 del 3 febbraio 1996.

# Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)

di Katia Elisabetta Provenzano [\*]

**Premessa. 1. Le linee guida sulle modalità di funzionamento dei “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. 2. Chiarimenti operativi. 3. Il CUG Lavoro. 4. Conclusioni**

## Premessa

Nel quadro degli interventi di razionalizzazione dell'Amministrazione pubblica si inseriscono anche le modifiche previste dall'art. 21 della L. 4 novembre 2010 n. 183 agli artt. 1, 7 e 57 del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 57 al comma 01 dispone *“le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno il ‘Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni’ che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni”* [1].

Chiario appare l'intento del Legislatore di porre fine alla frammentazione e moltiplicazione delle competenze tra i due comitati e all'inverso favorire la concentrazione delle funzioni in un interlocutore unico, non duplicato per aree funzionali e dirigenza, cui affidare il compito di garantire una gestione semplificata dei programmi e delle iniziative dirette a combattere tanto le discriminazioni dovute al genere, quanto quelle legate all'età, alla disabilità, all'orientamento sessuale estendendo anche all'accesso, al trattamento e alle condizioni di lavoro, alla formazione, alle progressioni in carriera e alla sicurezza [2].

Ciò nonostante non si assiste ad una frattura rispetto alle attività e alle progettualità già iniziate; infatti il comitato unico di garanzia, altrimenti noto con l'acronimo di CUG, è deputato a occuparsi, in una ottica di continuità, di tutte quelle competenze prima ripartite tra Comitato Pari Opportunità (ad esempio competenze relative al contrasto alle discriminazioni di genere e alla molestie sessuali) e Comitati *antimobbing* (ad esempio competenze relative alla tutela del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e alla sfera della molestia/violenza di carattere psicologico).

## 1. Le linee guida sulle modalità di funzionamento dei “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni

In quest'ottica di razionalizzazione si inseriscono le Linee Guida emanate di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri [3]. Tali linee guida hanno carattere generale e offrono indicazioni alle quali le Amministrazioni devono attenersi, tenuto conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti e dei singoli contratti collettivi.

Più nel dettaglio, esaminando l'articolazione funzionale, si osserva come in punto **‘costituzione e durata del mandato’** nelle Linee Guida si ribadisca il ruolo di organismo unico che esplica le proprie attività nei confronti di tutto il



personale dell'Amministrazione e in rappresentanza tanto del personale dirigente che non dirigente; riguardo al mandato dei componenti si precisa che ha durata di quattro anni e che gli incarichi possono essere rinnovati una volta sola. Invece, a proposito dei **'criteri di composizione'**, ribadita la composizione paritetica del CUG<sup>[4]</sup>, viene chiarito che i componenti sono designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di Amministrazione e, in pari numero, dall'amministrazione di appartenenza; la presidenza del CUG spetta ad un rappresentante designato dall'Amministrazione.

Inoltre, al fine di comprendere le diverse realtà presenti nella Amministrazione è auspicato che facciano parte del CUG componenti provenienti da diverse aree geografiche e funzionali. Per le modalità di voto, in assenza di diverse indicazioni, si può ritenere che si seguano le regole generali proprie degli organismi collegiali e, quindi, in presenza di un numero pari di componenti le deliberazioni saranno assunte a maggioranza e in caso di parità di voti le deliberazioni saranno adottate con il voto favorevole del Presidente. Ciò precisato, il CUG si intende costituito e può operare ove sia stata nominata la metà più uno dei componenti previsti. Merita poi soffermarsi sull'importanza che la Direttiva dà oltre che alle competenze curriculari (a cui è richiesto possedere conoscenze nelle materie di competenza dei CUG, delle pari opportunità, del mobbing) anche alle attitudini dei componenti: *"intendendo per tali le caratteristiche personali, relazionali e motivazionali"*. Inoltre, si demanda ai regolamenti interni di ciascun CUG la possibilità di ammettere ai lavori anche soggetti esterni all'Amministrazione in veste di partecipanti senza diritto di voto<sup>[5]</sup>.

In punto **pariteticità di genere** nelle Linee Guida è stabilito che facciano parte del CUG oltre ai componenti titolari, altrettanti componenti supplenti così da assicurare 'nel complesso dell'organismo' la presenza paritaria di entrambi i generi; in questo modo la pariteticità di genere è raggiunta considerando anche i componenti supplenti che però, è bene precisare, non hanno un ruolo attivo nel comitato, salvo in caso di assenza o impedimento del componente titolare.

Per comprendere appieno come operino i CUG occorre esaminare quali compiti e quali obiettivi i comitati perseguano. Il punto di partenza è ancora una volta l'art. 57 del D.Lgs. 165 del 2001 laddove si precisa che il Comitato unico di garanzia, all'interno dell'Amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica. Detti compiti hanno poi una puntuale esemplificazione nelle fattispecie menzionate nelle Linee Guida. Qui, ad esempio, sono ricondotti tra i **compiti di**

**natura propositiva** quelli tesi a predisporre piani di azioni positive per interventi e progetti atti a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne, ma anche azioni positive idonee a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche - *mobbing* sempre nell'Amministrazione di appartenenza; nonché quelli volti a promuovere e/o potenziare le iniziative dirette ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e tutto ciò sia necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità; non meno rilevanti poi sono i compiti volti a predisporre analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e degli uomini (es. bilancio di genere), come pure le azioni atte a favorire il benessere organizzativo. Indubbiamente il compito di promuovere la cultura delle pari opportunità e il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo si potrà effettuare tanto attraverso la proposta agli organismi competenti di piani formativi per tutti i lavoratori e lavoratrici, quanto attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali. Rientrano invece tra i **compiti di natura consultiva** le richieste di pareri. Il riferimento può essere, ad esempio, a pareri su progetti di riorganizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, oppure a pareri su piani di formazione del personale, orario di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione e così come a pareri su criteri di valutazione del personale. Infine, fanno parte dei **compiti di verifica** l'esame dei risultati raggiunti con le azioni positive, i progetti e le buone pratiche in materia di pari opportunità, promozione del benessere organizzativo<sup>[6]</sup>, prevenzione del disagio lavorativo, contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro (mobbing). In generale la verifica rappresenta uno strumento utile per affrontare le criticità, se individuate.

La Direttiva poi individua alcuni **obiettivi** e li ascrive principalmente a tre campi di intervento. In primo luogo assicurare parità e pari opportunità di genere rafforzando la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici contro qualsiasi forma di discriminazione. In secondo luogo favorire la ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità. In terzo luogo utilizzare le novità introdotte in materia di diritto discriminatorio al fine di razionalizzare e rendere efficiente e efficace l'organizzazione della Pubblica Amministrazione. A favorire il raggiungimento di questi obiettivi certamente può richiamarsi quanto previsto al comma 1 lettera d) dell' art. 57 d.lgs. 165 del 2001, a mente del quale le Pubbliche amministrazioni possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.



Per l'esecuzione dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi che si propone, il CUG opera in stretto raccordo con l'Amministrazione di appartenenza, di cui utilizza le risorse umane e strumentali messe a disposizione. Qui è auspicabile che l'Amministrazione coinvolga il CUG ogni qual volta si debbano porre in essere azioni che incidano su benessere organizzativo e sulla conciliazione tempi di vita e di lavoro, ma anche ogni qualvolta l'Amministrazione debba adottare atti interni nelle materie di competenza del CUG. Sempre in una prospettiva di collaborazione, annualmente il CUG redige una relazione sulla situazione del personale dell'Amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, che poi trasmette al vertice anche politico dell'ente di appartenenza. In detta relazione si tiene conto dei dati e delle informazioni fornite dall'Amministrazione di appartenenza.

Oltre che con l'Amministrazione di appartenenza il CUG intrattiene collaborazioni con altri organismi. Qui merita menzionare, tra i diversi, il raccordo con la Consigliera nazionale di Parità, nonché con l'Osservatorio sulla contrattazione decentrata e le buone prassi per l'organizzazione del lavoro. Inoltre, il CUG dalla sua costituzione è tenuto a svolgere il ruolo che la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - dipartimenti della funzione pubblica e per le pari opportunità - del 23 maggio 2007 *"Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni"* attribuiva ai Comitati per le pari Opportunità.

## 2. Chiarimenti operativi

La Direttiva 4 marzo 2011, inoltre, ha demandato ad un decreto, emanato di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità, il compito di istituire **'un gruppo**

**di monitoraggio e supporto alla costituzione e sperimentazione dei CUG'** [7]. Nella fase di costituzione dei CUG, il ruolo del Gruppo è stato quello di svolgere attività di supporto alle pubbliche amministrazioni, predisponendo risposte a quesiti o a richieste di chiarimenti attinenti al funzionamento dei CUG, laddove né la disposizione di legge né le indicazioni operative fossero intervenute. Ma non solo. Infatti il Gruppo era chiamato a garantire il monitoraggio della implementazione della direttiva da parte delle pubbliche amministrazioni destinatarie, individuando modelli di operatività idonei a essere replicati e a formulare eventuali proposte per la modifica o integrazione della Direttiva al termine del biennio dall'entrata in vigore della L. 183 del 2010.

In particolare si menzionano, tra le molte e interessanti risposte a quesiti, quelle fornite in materia di rappresentanza delle organizzazioni sindacali e in merito al tema parità di genere tra i componenti del CUG. Precisamente, è stato chiesto al Gruppo di monitoraggio cosa si debba intendere per *"organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di Amministrazione"*, o meglio, se debbano intendersi per tali unicamente le organizzazioni sindacali che abbiano sottoscritto nel 2008/2009 il contratto nazionale oppure tutte le organizzazioni sindacali che durante le ultime elezioni delle RSU abbiano ricevuto voti utili. Il Gruppo di lavoro sulla base di quanto specificato nelle Linee Guida, ossia che il CUG è formato da componenti designati dalle Organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 40 e 43 del D. Lgs. 165 del 2001<sup>[8]</sup>, ha precisato che le Organizzazioni sindacali chiamate a designare i propri rappresentanti all'interno del CUG sono quelle rappresentative nell'ambito dell'Amministrazione di pertinenza tra quelle individuate dall'Aran come rappresentative *"a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto il contratto"*. In merito al secondo quesito, ossia sul comportamento da adottarsi da parte dell'Amministrazione laddove le organizzazioni sindacali non rispettino la parità di genere, è stato chiesto al Gruppo di lavoro se in tal caso si possa imputare qualche responsabilità alla Amministrazione e se quest'ultima possa imporre alla parte sindacale il rispetto della pariteticità. In riscontro il Gruppo ha chiarito che l'Amministrazione risponde soltanto del proprio operato e non si fa carico necessariamente del mancato rispetto del criterio di parità di genere da parte dei sindacati. Infatti, onere dell'Amministrazione è quello di assicurare la parità di genere tra i componenti dalla stessa designati, non di farsi carico del mancato rispetto del criterio da parte dei sindacati. Oltre alla risposta a quesiti del Gruppo di monitoraggio giova segnalare i **chiarimenti forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica**, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale. Si cita il parere formulato su quesito del MLPS avente ad oggetto il rimborso delle spese di viaggio per i rappresentanti del MLPS non residenti nel comune di Roma, ove ha sede il CUG. Il Dipartimento della Funzione Pubblica nel determinare la propria risposta ha precisato che in merito al trattamento economico dei rappresentanti del CUG il comma 01 dell'art. 57 cit. prevede che la costituzione di nuovi organismi debba avvenire *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* cosicché esclude la possibilità di corrispondere compensi per lo svolgimento dell'incarico che, tra l'altro, rientra nell'adempimento dei compiti e doveri dell'ufficio, già remunerati con il trattamento retributivo. Tuttavia tale precisazione legale non osta al fatto che al dipendente siano corrisposti rimborsi spese, in osservanza del regime economico contrattuale, legale e fermo restando la necessità di rispettare il vincolo finanziario. Infatti il dipendente in tali casi opera



nell'ambito di comiti e doveri dell'ufficio e in funzioni di rappresentanza dell'Amministrazione nell'organismo<sup>[9]</sup>. Giova segnalare che il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato investito della questione 'trattamento economico per i componenti del CUG' anche da parte l'Agenzia delle Entrate. In particolare sono stati chiesti chiarimenti sul trattamento economico per i componenti del CUG designati dalla sigla sindacale di appartenenza e che nel contempo siano anche dipendenti della Amministrazione in cui è incardinato il CUG. In merito la Presidenza con parere del 13 giugno 2012, a parziale rettifica di un proprio precedente parere del 9 marzo 2012<sup>[10]</sup>, ha riconosciuto dovuto il rimborso. Infatti mentre nel parere del 9 marzo 2012 si precisava che per i componenti di parte sindacale la partecipazione alle riunioni dell'organismo avveniva nell'espletamento della attività sindacale, con la conseguenza che il dipendente dell'Amministrazione doveva chiedere i relativi permessi e che le eventuali spese per la trasferta non potevano essere poste a carico della Amministrazione, nell'ultimo parere, al contrario, considerata la necessità di non creare situazioni di disparità nei confronti di dipendenti della medesima Amministrazione a seconda della designazione (sindacale o da parte dell'amministrazione), la Presidenza ha ritenuto corretto assicurare a tutti i dipendenti una parità di trattamento<sup>[11]</sup>. Diverso, invece, il ragionamento per i componenti del CUG di nomina sindacale ma non anche dipendenti dell'Amministrazione e per i quali nessun trattamento economico è dovuto dalla Amministrazione. ■

**(segue nel prossimo numero...)**

---

*[\*] Avvocato e Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è funzionario ispettivo presso la Direzione Territoriale del lavoro di Torino ove si occupa di attività istruttoria ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro. Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona". Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

---

## Note

<sup>[1]</sup> In questi termini il rinvio è all'art. 57 commi da 01 a 05 del D.lgs. 165 del 2001 nella formulazione voluta dall'art. 21 comma 1 lettera c) della L. 183 del 2010.

<sup>[2]</sup> Ivi si ricorda il D.Lgs. 5 del 2010 recante "attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne" ove tra le novità introdotte contro le disparità di trattamento sul lavoro tra uomini e donne vi è il rafforzamento del divieto di discriminazione diretta e indiretta nell'ambito della formazione e della riqualificazione professionale, ivi inclusi i tirocini formativi e di orientamento e la progressione professionale e di carriera.

<sup>[3]</sup> Il riferimento è alla Direttiva 4 marzo 2011 recante "Le linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", in ossequio all'art. 57 comma 04 del D.Lgs. 165 del 2001.

<sup>[4]</sup> Sulla nozione di 'organismi paritetici' si rinvia all'art. 2 lettera ee) del Dlgs. 81 del 2008 : organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e indicati quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

<sup>[5]</sup> Il riferimento potrebbe essere ad esperti del mondo del lavoro particolarmente competenti su taluni temi e interpellati al fine di conoscerne il pensiero.

<sup>[6]</sup> Per approfondire il tema 'benessere organizzativo' si rinvia al D.Lgs. 81 del 2008 che ha introdotto l'obbligo di valutare i rischi stress lavoro correlato, ma anche al D.Lgs. 150 del 2009 che ha attribuito agli OIV il compito di condurre indagini sul benessere organizzativo (in attuazione della L. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e infine al D.Lgs. 33 del 2013 che ha stabilito l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini sul benessere organizzativo.

<sup>[7]</sup> Il primo Gruppo di Monitoraggio istituito con decreto interministeriale del 21 giugno 2011 è decaduto dall'incarico. Il Gruppo in linea di massima è composto da membri provenienti dal mondo della magistratura ordinaria e contabile, dell'università e da funzionari e dirigenti del dipartimento della funzione pubblica e dal dipartimento delle pari opportunità. Con decreto del 18 aprile 2012 il Gruppo è stato nuovamente istituito per due anni; a quanto consta è decaduto alla scadenza naturale dell'incarico.

<sup>[8]</sup> A mente dell'art. 43 sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale.

<sup>[9]</sup> In questi termini Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale nota prot. 0039159 del 7 luglio 2011

<sup>[10]</sup> In questi termini Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale nota prot. 10284 del 9 marzo 2012.

<sup>[11]</sup> Negli stessi termini si rinvia al parere DFP prot. 0028471 del 13.07.2012 indirizzato alla Corte dei Conti.



# Ancora sull'indennità di maternità per le libere professioniste: ulteriori assunti giurisprudenziali e di prassi

di Isabella Spanò [\*]

Proseguiamo dunque l'esame di altri aspetti della questione dell'indennità di maternità concessa alle libere professioniste, anzitutto in base a quanto ha elaborato la giurisprudenza nel corso del tempo, tenendo ovviamente presente la possibilità di futuri orientamenti anche del tutto difforni<sup>[2]</sup>.

Riguardo, ad esempio, alle modalità di svolgimento dell'attività ed all'incidenza che questa ha sul diritto maturato, la Suprema Corte aveva dichiarato - una prima volta con sentenza 15222/2000 - che il criterio di determinazione dell'indennità, consistente nella parametrizzazione al reddito percepito e denunciato ai fini fiscali dalla libera professionista nel secondo anno precedente a quello della domanda, ex l. 379/1990, si applicava prescindendo dalla forma in cui l'attività medesima fosse praticata: questa, pertanto, poteva ben essere di natura mista (professionale ed imprenditoriale) senza pregiudizio dell'indennità stessa, come nel caso della farmacista operante nella farmacia della quale risultasse anche titolare.

Sulla scorta della Cassazione, anche un tribunale di merito, quello di Milano, si era espresso, in data 11/06/2002, riconoscendo a sua volta il diritto all'indennità allorché l'attività fosse esercitata in forma imprenditoriale (ed «indipendentemente dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa»: si veda l'argomento trattato *infra*).

Il concetto, già ripreso in Cass. 19130/2003, era stato ribadito in Cass. 20/1/2005, n. 1102 (sempre con riferimento a periodi ricadenti sotto la vigenza della l. 379/1990): l'attività «può essere svolta sia a mezzo di associazione o d'impresa professionale, sia in forma di collaborazione in regime d'impresa familiare»; nella stessa sentenza si era negato, inoltre, il fumus di violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione in forza di un presunto trattamento privilegiato per le libere professioniste esercenti attività d'impresa rispetto alle dipendenti che svolgano lo stesso tipo di lavoro, in quanto «la stessa legge, all'art. 5 ammette che il contributo fissato può essere variato con D.M. al fine di garantire l'equilibrio delle gestioni, e, comunque, il reddito di impresa non è necessariamente superiore a quello ricavato da lavoro dipendente e viene a remunerare un'attività del tutto differente». Nella successiva sentenza 4/5/2010, n. 10709, la Suprema Corte aveva quindi precisato che il diritto sussisteva qualora l'attività fosse svolta «da parte di una farmacista in regime di collaborazione a impresa familiare nella farmacia di proprietà di un familiare».



In seguito, con l'avvento della l. 289/2003, la Cassazione ha però modificato il proprio orientamento, nel senso di considerare per il calcolo dell'indennità soltanto il reddito professionale denunciato ai fini fiscali come reddito da lavoro autonomo, a prescindere dall'eventuale concomitante attività in ambito d'impresa. In particolare, con la sentenza 12260/2005, la Cassazione ha affermato, muovendo dal criterio di cui all'art. 1 della l. 289/2003, che per stabilire l'ammontare dell'indennità la base di calcolo comprende il solo reddito derivante dall'attività autonoma di farmacista e non quello eventuale di natura diversa, qual è quello derivante dall'esercizio di attività d'impresa in ambito societario.

L'orientamento per il quale si afferma l'esistenza di due "regimi" diversi per il computo dell'indennità di maternità delle libere professioniste, l'uno, per il tempo in cui era vigente la l. 379/1990, ricomprensivo i redditi d'impresa, l'altro, viceversa, per il tempo successivo all'entrata in vigore della l. 289/2003, escludente i medesimi, è stato ribadito di recente, con sentenza di Cassazione 7 novembre 2014, n. 23809. Tale sentenza recita infatti, con riferimento all'intervenuta modifica dell'art. 70 del d.lgs. 151/2000 da parte della l. 289/2003: «è stata emanata una disposizione modificativa, destinata a produrre i propri effetti, secondo i principi generali, per il tempo successivo alla sua entrata in vigore e [...] proprio la circostanza che sia stata



emanata una norma modificativa testimonia l'esistenza di un pregresso diverso regime, che il legislatore ha inteso mutare».



Passando ad altro argomento, la concessione dell'indennità prescinde dall'effettiva astensione dal lavoro: sul punto si era pronunciata la Corte Costituzionale nella sentenza n. 3 del 1998, sulla scia della quale la Cassazione ha emanato poi, ad esempio, le sentenze 4344/2002 e 23090/2008, quest'ultima rilasciata con riferimento al caso di una professionista iscritta all'albo dei notai.

La Consulta, infatti, aveva sottolineato che le norme consentono alla professionista, a differenza della lavoratrice subordinata, di scegliere liberamente modalità di lavoro compatibili con il prevalente interesse del figlio, il che non confligge con il diritto all'indennità e pertanto non lo fa venir meno. Più in particolare, le perplessità avanzate dalla cassa previdenziale del notariato, sorte sulla legittimità costituzionale, rispetto agli artt. 3, 32 e 37 della Costituzione, dell'art. 1 l. n. 379/1990, nella parte in cui non prevedeva, appunto, l'obbligo per la libera professionista di astenersi dall'attività professionale nel periodo di copertura indennitaria, erano state risolte con la citata sentenza 3/1998 nella considerazione che la tutela della funzione materna assicurata dalle specifiche norme positive «può avvenire lasciando che la lavoratrice svolga la funzione familiare conciliandola con la contemporanea cura degli interessi professionali non confliggenti col felice avvio della nuova vita umana». La cassa del notariato aveva rivendicato che la tutela della salute di neonato e puerpera richiedesse, durante il periodo coperto dall'indennità di maternità, l'interdizione dal lavoro delle professioniste iscritte tanto quanto quella delle lavoratrici subordinate. La Corte, però, ha sancito una volta per tutte che «la norma impugnata [...], non determinando oggettivi ostacoli allo svolgimento del ruolo materno, non urta con il precetto dell'articolo 32 della Costituzione. La tutela costituzionale del

diritto alla salute della donna e del bambino, infatti, non è vulnerata dalla esistenza di una norma che per una particolare categoria di lavoratrici stabilisce una protezione complessivamente adeguata alle peculiari caratteristiche della categoria medesima».

Peraltro, non tutte le libere professioniste sono iscritte a casse previdenziali di categoria: coloro che esercitano professioni prive di cassa previdenziale dedicata si avvalgono invece della "gestione separata" INPS istituita con la c.d. "Riforma Dini" (l. 335/95). Per queste ultime, in forza del decreto interministeriale 12/07/2007, trova applicazione l'art. 22 d.lgs. 151/2001 che fissa l'indennità spettante alle lavoratrici subordinate (indennità giornaliera pari all'80 per cento della retribuzione per tutto il periodo del congedo di maternità) - equiparazione già comunque disposta dalla l. 388/2000 in base alle specifiche norme di tutela contenute nella l. 449/97. L'art. 2 del citato decreto del 2007 subordina la concessione dell'indennità all'«astensione effettiva dall'attività lavorativa [...] attestata da apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà».

Altro tema significativo è quello della possibilità per il padre di fruire dell'indennità di maternità in alternativa alla madre.

In proposito, la Corte Costituzionale, con sentenza 11-14 ottobre 2005, n. 385, ha sancito l'illegittimità degli artt. 70 e 72 del d.lgs. 151/2001 nella parte in cui non disponevano che al padre libero-professionista spettasse di fruire dell'indennità di maternità in alternativa alla madre professionista anch'essa. Nella sentenza, appunto, la Consulta ha rilevato che le norme del Testo Unico del 2001 riconoscevano sì, in alternativa alla madre, il diritto all'indennità per il padre, ma solo per quello dipendente e non per quello dedito ad attività professionale. La discriminazione in parola, secondo la Corte,



ledeva il principio di parità di trattamento tra i genitori e tra lavoratori dipendenti e autonomi e pregiudicava sia la protezione della famiglia che la tutela del minore.

La Consulta ha avuto modo di esprimersi anche sul tema specifico del riconoscimento dell'indennità di maternità alle libere professioniste in occasione dell'adozione, o affido, internazionale di un minore: con sentenza 17-23 dicembre 2003, n. 371, infatti, ha stabilito l'illegittimità dell'art. 72 del d.lgs. 151/2001 nella parte in cui non prevedeva che l'indennità spettasse alla stessa dopo l'ingresso del minore se questo avesse un'età superiore ai sei anni. E vi è stata giurisprudenza di merito che ha interpretato estensivamente l'art. 72 menzionato: il tribunale di Pistoia, con pronuncia del 12 marzo 2007, ha puntualizzato che il diritto a percepire l'indennità da parte della professionista sussiste pure nella circostanza di mero affidamento provvisorio del minore.

Pure, in caso di adozione, le professioniste iscritte alla gestione separata hanno diritto a tutti e cinque i mesi di maternità obbligatoria: la Corte Costituzionale, con sentenza 257 del 22 novembre 2012, ha infatti dichiarato l'illegittimità dell'art. 64 del d.lgs. n. 151/2000 nella parte in cui per le medesime prevedeva l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi come per le lavoratrici dipendenti. Ciò vale ugualmente in caso di affidamento preadottivo: sul punto, la Corte ha richiamato la circolare INPS 16/2008 che dà istruzioni concernenti il diritto, per la lavoratrice dipendente che adotta un minore straniero, all'astensione dal lavoro per un periodo di cinque mesi (a prescindere dall'età di questo all'atto dell'adozione) anche qualora il minore stesso risulti in affidamento preadottivo.

Sotto il profilo della prassi, infine, è opportuno segnalare un'interessante risposta ad interpellato presentato al Ministero del Lavoro dall'Università di Padova (n. 64/2008), nel quale si chiedeva come coordinare le disposizioni in materia di formazione specialistica dei medici introdotte dal d.lgs. 368/99, e rese applicabili dalla l. 266/2005, con il d.lgs. 151/2001. Il Ministero ha evidenziato in proposito che il medico specializzando può mantenere la possibilità del recupero della formazione annuale, e quindi dei relativi crediti, solo qualora ogni assenza per congedo parentale sia non inferiore a quaranta giorni consecutivi. Inoltre, l'iscrizione alla gestione separata INPS, prevista anche per il medico specializzando, comporterebbe l'erogazione di un'indennità pari all'80 per cento del trattamento economico durante il congedo di maternità e di una pari, invece, al 30 per cento durante quello parentale: prevalendo, però, la *lex specialis* del d.lgs. 368/1999, durante l'intero periodo di sospensione della formazione determinata da maternità - congedo obbligatorio e congedo parentale - allo specializzando è destinata senz'altro la parte fissa del trattamento economico annuo onnicomprensivo, che è uguale per tutte le specializzazioni, sebbene non la parte variabile, diversa per ciascun tipo di specializzazione. ■



---

*[\*] Dottore di ricerca in "Relazioni di lavoro internazionali e comparate" - Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona" - Ispettore del Lavoro in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Parma. Questo articolo è frutto esclusivo del proprio libero pensiero, espresso nel rispetto della normativa vigente e delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e, comunque, non comporta impegni per l'Amministrazione stessa.*

---

## Note

<sup>[1]</sup> In un prossimo articolo saranno esaminate le novità in materia contenute nell'emanando decreto attuativo della delega contemplata nella l. 183/2014 - il c.d. "Jobs Act" - in tema di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

## Hanno collaborato a questo numero

- Matteo Ariano
- Raffaele Bruni
- Giuseppe Cantisano
- Rosalba Lombardo
- Silvana Massaro
- Samantha Minutolo
- Renato Nibbio
- Luigi Oppedisano
- Claudio Palmisciano
- Katia Elisabetta Provenzano
- Isabella Spanò

### **LAVORO@CONFRONTO**

Via Quintino Sella, 23  
00187 Roma

[www.lavoro-confronto.it](http://www.lavoro-confronto.it)

[LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it](mailto:LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it)

Numero 8 • Marzo/Aprile 2015

Rivista bimestrale on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)  
Registrazione Tribunale di Udine N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

---

*Direttore Editoriale*

**Claudio PALMISCIANO**

*Direttore Responsabile*

**Renato NIBBIO**

*Capi Redattori*

**Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA**

*Redazione*

**Michele CAVALIERE, Fabrizio DI LALLA, Roberto LEARDI, Dario MESSINEO, Claudio PALMISCIANO, Stefano OLIVIERI PENNESI, Elena RENDINA**

*La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ONLUS (Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale. Gli articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi. È vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore. ■*